



Artículo 110	289
Artículo 111	290
Artículo 112	291
Artículo 113	292
Artículo 114	293
Artículo 115	294
Artículo 116	295
Artículo 117	295
Artículo 118	296
Artículo 119	298
Artículo 120	299
Artículo 121	299
Artículo 122	301
Artículo 123	302
Artículo 124	306
Artículo 125	308
Artículo 126	312
Artículo 127	314
Artículo 128	315
Artículo 129	316

TÍTULO V DEL MUNICIPIO LIBRE

Artículo 110. Los municipios tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios y serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de síndicos procuradores y regidores que la ley determine, que residirá en la cabecera municipal. No habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y los poderes del estado.

Los municipios se dividirán en sindicaturas y éstas en comisarías, en cuyas jurisdicciones ejercerán las funciones ejecutivas y administrativas los síndicos y comisarios municipales, respectivamente. Unos y otros serán nombrados cada tres años por el ayuntamiento de la municipalidad que corresponda y removidos libremente por el mismo.

Comentario: La personalidad jurídica del municipio fue reconocida por el Congreso Constituyente de 1916-1917 con la finalidad de reforzar, en ese entonces, el ideal, hoy realidad, de que municipio es el centro de la vida jurídica y política, encargado de hacer efectivas todos aquellos derechos y obligaciones tendientes a fortalecer la unidad, seguridad, libre desarrollo y beneficios de carácter económico y cultural de la población que lo integra.

Al respecto, el doctor Miguel Acosta Romero menciona que es posible señalar que las características del municipio como persona jurídica colectiva de carácter público son las siguientes: 1. La existencia de un grupo social con voluntad, finalidades unitarias y permanentes. El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como las finalidades conjuntas y permanentes, que se expresen a través de la realización del objeto de este ente colectivo. 2. Personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes. 3. Denominación o nombre. El municipio goza de una denominación que lo distingue de los demás. 4. Ámbito geográfico y domicilio. El municipio se desarrolla en el espacio geográfico que le asigna la Constitución política del estado miembro o la ley orgánica municipal y tiene una sede permanente que alberga a los órganos de su gobierno.

La Constitución general no contiene un concepto expreso del municipio, si bien es cierto que del contenido en el artículo 115 se pueden deducir los elementos y notas características que componen al municipio de

otras instituciones. De esta manera, el régimen de gobierno del municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto federal, que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el local, el cual, respetando las normas anteriores, concretiza e individualiza las características de ese gobierno municipal.

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución federal, en el gobierno se deposita el poder del pueblo. En el municipio, el gobierno corresponde a un ayuntamiento electo de manera directa y popular y no admite la existencia de un poder superior dentro de la esfera de su competencia.

De esta manera, el cabildo es la fase más democrática de la relación pueblo-autoridad, los ayuntamientos celebran sesiones de cabildo para analizar la problemática competencia del municipio. Ahora, si bien es cierto que la mayoría de las sesiones son públicas, el ciudadano es un mero espectador, un espectador mudo, sin voz y mucho menos voto, también debemos admitirlo, es cierto que en algunos municipios del estado, se llevan a cabo juntas o reuniones ciudadanas un día en específico para oír y recibir quejas y proposiciones para llevarlas a seno del cabildo.

Así, el ayuntamiento es la institución jurídica y política en que la población del municipio deposita el ejercicio de su poder autónomo, el que no admite mayores limitaciones que las derivadas de ambas Constituciones, la federal y la local.

Todo lo anterior es corroborado por el contenido del artículo 2o. de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa que dispone: “El municipio como orden de gobierno local se establece con 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 esta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Sinaloa”.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979; Aragón Salcido, María Inés, *Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México*, México, UNAM, 2002; Cruz Robles, José Alfredo de la, *Hacienda pública y potestad tributaria municipales*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1990; Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México*, México, UNAM, 2002.

Artículo 111. Compete a los ayuntamientos y en su caso a los consejos municipales, ejercer de manera exclusiva el gobierno municipal, conforme a las disposiciones que establece la Constitución federal, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, correspondiendo al presidente municipal ejercer las atribuciones ejecutivas y representativas, llevar la jefatura política y administrativa de la municipalidad y presidir las sesiones de Cabildo.

Comentario: Este numeral coincide con la idea de autonomía municipal. A este respecto, Quintana Roldán la concibe como:

El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin interferencias de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además con renglones propios de tributación y disponga libremente de su hacienda; y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

En este tenor, al hablar de autonomía política del municipio entendemos la capacidad jurídica del mismo para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno, complementada esta disposición con la autonomía administrativa como capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad.

Bibliografía: Aragón Salcido, María Inés, *Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México*, México, UNAM, 2002; Cruz Robles, José Alfredo de la, *Hacienda pública y potestad tributaria municipales*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1990.

Artículo 112. La elección directa de presidente municipal, regidores y síndicos procuradores, se verificará cada 3 años y entrarán en funciones el día primero de enero, previa protesta que otorgarán ante el ayuntamiento saliente.

Por cada regidor y síndico procurador propietario y se elegirá un suplente.

Los municipios, cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus ayuntamientos de conformidad con lo siguiente:

I. Los de Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, con un presidente municipal, un síndico procurador, once regidores de mayoría relativa y siete regidores de representación proporcional.

II. Los de El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado, Mocorito, Navolato, Rosario y Escuinapa, con un presidente municipal, un síndico procurador, ocho regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional.

III. Los municipios de Choix, Angostura, Badiraguato, Cosalá, Elota, San Ignacio y Concordia, con un presidente municipal, un síndico procurador, seis regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional.

Comentario: La séptima reforma publicada al artículo 115 de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977, introdujo el sistema de diputados locales de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los miembros de los ayuntamientos de los municipios, cuya población excediera de trescientos mil habitantes.

El carácter del principio de representación proporcional es eminentemente político-electoral y contiene el sentido democrático en pleno desarrollo en la vida nacional y a través del cual en los ayuntamientos podrán estar representadas las diversas ideologías políticas.

El actual sistema electoral mixto, que conjunta el sistema de representación mayoritaria y el sistema de representación proporcional, se introdujo, como ya lo comentamos, en 1977, al realizarse la denominada reforma política que obedeció a la necesidad de contar con una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Bibliografía: Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa-UNAM, 1999; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999.

Artículo 113. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente y 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 municipios donde resida habitual o transitoriamente.

Comentario: El contenido de este artículo está relacionado con el contenido normativo de los numerales 21 de la Constitución federal y 65 de la Constitución local, el cual dispone entre otras facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado (de Sinaloa), fracción III: “Tener el mando de la fuerza pública en el estado. En los casos en que el gobernador del estado juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público podrá transmitir órdenes a la Policía Preventiva Municipal, quien deberá acatarlas”.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979; Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucio-*

nal, Porrúa, 1997; Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México*, México, UNAM, 2002.

Artículo 114. El cargo de presidente municipal, de regidor y de síndico procurador será obligatorio pero no gratuito y sólo será renunciable por causa justificada a juicio del ayuntamiento.

Comentario: Este numeral está relacionado con el contenido normativo del artículo 5o. de la Constitución general en su parte relativa

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Efectivamente, la obligación, en el desempeño de servicios públicos que enumera este párrafo transcrito del citado artículo 5o. constitucional, se justifica plenamente, ya que si se analiza cada uno de estos servicios o funciones se llegará a la conclusión de que su ejercicio tiene un gran interés nacional, o al menos social al cual ningún miembro del conglomerado debe ser ajeno. Dicho interés está colocado sobre las voluntades particulares, por lo que toda persona debe contribuir, en la medida de sus posibilidades y capacidades, a servirlo y protegerlo, sobre todo en la defensa del país. El constituyente, previendo que la garantía de la libertad del trabajo en sus términos absolutos podría implicar un obstáculo para la satisfacción de los que enumera la disposición constitucional comentada, limito atingentemente tal derecho, declarando como obligatorias las prestaciones públicas de armas, de cargos concejiles, de jurados, de cargos de elección popular, los que estriban en las funciones electorales y censales y los servicios profesionales de índole social.

Si analizamos el sentido en que está concebida la citada prescripción constitucional, se contratará que limitadamente menciona determinados servicios públicos como obligatorios. Por ende, cualquier servicio público, en que no esté comprendido que el individuo desempeñe en beneficio del Estado, conforme la excepción del artículo 5o. constitucional, no será obligatorio, teniendo la persona la potestad de desempeñarlo o no, según le convenga.

La obligatoriedad de los servicios públicos que indica dicha disposición constitucional es meramente declarativa. En consecuencia, como en tal

prescripción se expresa, toca a la legislación secundaria federal o local, según el caso, determinar las condiciones, circunstancias y demás pormenores en que se deben desarrollar los servicios públicos obligatorios. Así, por ejemplo, la Ley del Servicio Militar Obligatorio, que entró en vigor por Decreto del 31 de agosto de 1942, especifica con minuciosidad los términos en que debe prestar el servicio público de las armas, el cual, siendo de carácter federal, puesto que interesa a toda la nación, está regulado por una ley de esa misma índole constitucional.

Por su parte, la legislación local de cada estado de la Federación, de conformidad con la disposición transcrita del artículo 5o. constitucional, debe determinar las condiciones en que deben desempeñarse los servicios públicos de jurados que deban conocer de delitos del orden común, los cargos concejiles, los de elección popular dentro de la entidad de que se trate, etcétera, por ser ellos resorte competencial local, de acuerdo con el artículo 124 de la ley suprema.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2003.

Artículo 115. Para ser regidor o síndico procurador del ayuntamiento se requerirá:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser originario o vecino de la municipalidad en que se elija cuando menos con un año antes de la elección;

Para este efecto, la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cualquier cargo de elección popular o designación en los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, y,

III. No tener empleo, cargo o comisión del gobierno federal, estatal o Municipal, ni ser titular, director o su equivalente de sus organismos públicos paraestatales. Los ciudadanos antes referidos podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección.

Comentario: La Constitución federal, las Constituciones locales y las leyes orgánicas municipales (en el caso de nuestra entidad, la Ley de Gobierno Municipal) establecen requisitos para ser integrante de un ayuntamiento. Estos requisitos pueden sistematizarse de la manera siguiente: la fracción I contiene el de ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, contenido coincidente con el establecido en la fracción II de la carta magna. La fracción II se refiere a la vecindad, requisito indispensable contenido en todas las leyes, nuestra Constitución local precisa cuando menos un año antes de la elección; la fracción III

contiene el impedimento de tener empleo, cargo o comisión en el sector público federal, estatal o municipal ampliado al sector paraestatal, salvo su separación cuando menos noventa días antes de la elección.

Bibliografía: Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1998.

Artículo 116. Para ser presidente municipal, además de los requisitos exigidos para ser regidor, son necesarios los siguientes:

I. Tener 25 años cumplidos, cuando menos, en la fecha de la elección;

II. Ser originario de la municipalidad que lo elija o vecino de ella cuando menos tres años anteriores a la elección siempre que sea ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad, con residencia efectiva en el estado en este último caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Comentario: Además de los contenidos en el artículo anterior ya comentados, se amplían los requisitos para ser presidente municipal, agregando la edad. Al respecto, existen varios criterios para señalar la edad que deben tener el día de la elección quienes aspiren a tener dicho cargo, un ejemplo de ello son las Constituciones de Quintana Roo y Yucatán, que establecen dos criterios: uno para regidores, quienes deben tener 18 años como mínimo al momento de la elección y otro para los presidentes municipales y síndicos que deben tener 21 años en Quintana Roo y en Yucatán.

Nuestra legislación (Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa), en su artículo 37 en relación con el 42, dispone en su parte relativa que “Para ser presidente municipal además de los requisitos que exige el artículo 42, se requieren satisfacer los que previene la Constitución Política del Estado de Sinaloa”.

Artículo 42. Para ser Regidor y Síndico Procurador se requiere: I. Ser ciudadano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser originario de la municipalidad que lo elija, o vecino de la misma cuando menos con un año inmediatamente antes de la elección; y, III. No tener empleo, cargo o comisión del gobierno federal, estatal o municipal, ni ser titular, director o su equivalente de sus respectivos organismos públicos paraestatales. Los ciudadanos antes referidos, podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección.

Bibliografía: Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1998.

Artículo 117. Los presidentes municipales, regidores y síndicos procuradores de los ayuntamientos de elección popular directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Quienes por elección indirecta, por nombramiento o designación de parte de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de dichos cargos, independientemente de la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Igualmente los servidores públicos mencionados, cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Comentario: En este caso concreto hablamos de la no reelección, no de manera absoluta, sino relativa, ya que la limitación es para no fungir en estos cargos en el periodo siguiente al que se encuentre en funciones. Al respecto, la Constitución general en su artículo 115, segundo párrafo, de su fracción I, establece tal limitación.

La Ley de Gobierno Municipal de Estado de Sinaloa concuerda absolutamente con el numeral en comento al disponer en su artículo 17:

El presidente municipal, síndico procurador y regidores de los ayuntamientos de elección popular directa, durarán en su encargo tres años y no podrán ser electos para el periodo inmediato, quienes por elección directa, por nombramiento o designación de parte de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de dichos cargos, independientemente de la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Estos servidores públicos si tienen el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero los suplentes sí podrán ser electos para el periodo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Bibliografía: Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1998.

Artículo 118. El Congreso del estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, podrá suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes, por cualesquiera de las causas graves que prevenga la ley, condicionándose lo anterior a que sean oídos en defensa de sus derechos y tengan la oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular alegatos.

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 procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso del estado designará de entre los vecinos a un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo, estos conse-

jos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecida para los regidores. Dicho Consejo rendirá protesta de ley ante el propio Congreso del estado.

Comentario: La declaración de la desaparición de los ayuntamientos es una institución centenaria, ya que su aplicación se remonta al Porfiriato. La autonomía o libertad municipal tiene un error de origen, la mayor parte de los procesos de creación, fusión o desintegración de los ayuntamientos se debe a factores políticos. Utilizamos el término “desintegración”, sustituyendo al de “desaparición”, consideramos que este último no es correcto desde el punto de vista de la redacción jurídica, el termino desintegración consiste en la pérdida, por parte de un cuerpo deliberante, de su quórum.

En 1895 existían 2,847 municipios, en 1960, 2,367; periodo en el cual 18 entes federados disminuyeron sus municipios en una proporción representativa del 57% del total de esos municipios.

En opinión de José Covarrubias, este procedimiento es totalmente antidemocrático, en virtud de que la participación ciudadana no es tomada en consideración, además de que no se prevén mecanismos efectivos de defensa.

La Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa dedica todo un capítulo (XVI) respecto de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos y de la suspensión y revocación de mandato de municipales contenido en los artículos 92 al 102, un contenido muy importante es el procedimiento que en síntesis puede entenderse de la siguiente manera: El Congreso del estado, a petición o denuncia escrita de cualquier ciudadano sinaloense en la cual se proporcionarán los elementos de prueba conducentes y por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, podrá suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Supuestos para llevar a cabo de este procedimiento: renuncia expresa a sus cargos o porque no se presentaron a asumir sus cargos dentro del término de diez días al que deba quedar constituido el Ayuntamiento en cuyo caso se considera que renuncian a los mismos; la incapacidad física o falta definitiva; alteración del orden público que interrumpa la obediencia a la autoridad legalmente constituida, motivada por situaciones o conflictos causados o propiciados por sus propios integrantes.

Procedimiento para la declaratoria: recepción de la denuncia, conoce la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, quien emitirá declaratoria estableciendo si existen o no elementos suficientes que hagan presumir su procedencia, si es notoriamente improcedente la denuncia se desechará, si se determina continuar el procedimiento se dará a conocer

al ayuntamiento y citará a sus integrantes a una audiencia para que aporten pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, si se decreta la suspensión llamarán a los suplentes y designarán un presidente municipal provisional.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, Porrúa, 1998; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, 1998; Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, 1997; Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México*, México, UNAM, 2002.

Artículo 119. Las faltas temporales del presidente municipal, cuando no excedan de diez días serán cubiertas por el secretario del ayuntamiento con el carácter de encargado del Despacho, bastando solamente el aviso respectivo que dará el presidente municipal al propio ayuntamiento.

Cuando la ausencia excediera del tiempo señalado en el párrafo anterior, el presidente municipal sólo podrá separarse de su puesto mediante licencia previamente concedida por el ayuntamiento, quién designará entre sus miembros a un presidente municipal provisional.

En ningún caso podrá un presidente municipal ausentarse del territorio del estado salvo causas de fuerza mayor debidamente comprobada, sin la previa autorización del ayuntamiento.

Comentario: En la primera hipótesis, las faltas temporales pueden darse por cualquier hecho que transitoriamente impida al titular del Ejecutivo municipal el desempeño de sus funciones. Del análisis exegético de texto se desprende que no es necesaria la autorización de una licencia por parte del ayuntamiento, sólo se requiere dar aviso oportuno a este órgano colegiado de estas circunstancias y encargar el despacho de los asuntos al secretario del ayuntamiento.

El cargo de presidente municipal arraiga al funcionario en el territorio del municipio, con esta medida se garantiza la atención en los negocios públicos de su incumbencia. A diferencia de los órganos colegiados como es el caso del propio cabildo, la toma de decisiones no dependen de una única voluntad.

El artículo 20 de la Ley de Gobierno Municipal de nuestra entidad dispone que “cuando la falta excediere de diez días el presidente municipal, sólo podrá ausentarse de su puesto previa licencia concedida por el ayuntamiento quien elegirá de entre sus miembros a un presidente municipal provisional, el suplente del electo será llamado a sustituirlo como regidor”.

Bibliografía: Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, Porrúa, 1998; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, 1998; Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, 1997; Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México*, México, UNAM, 2002.

Artículo 120. Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Comentario: Respecto al contenido de este numeral legal, relativo a la frase “se procederá según lo disponga la Ley”, la ley a que se refiere el artículo en comento es la Ley de Gobierno Municipal, y las reglas a este respecto las encontramos en sus artículos 21 y 22 “cuando algún regidor o síndico procurador dejare de desempeñar su cargo, por falta temporal o definitiva, será sustituido por su suplente. Las vacantes serán cubiertas por designación que haga el Congreso del estado”. Por otra parte, el artículo 23 dispone: “Cuando ocurra una vacante de los miembros del ayuntamiento, el Congreso del estado o en su defecto la diputación permanente elegirá a los substitutos, quienes terminarán el periodo. para los efectos de este artículo, los ayuntamientos tienen la obligación de dar cuenta inmediatamente al Congreso de toda falta absoluta de sus miembros”.

Bibliografía: *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000; *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*, Gobierno del Estado de Sinaloa, LVII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, Culiacán, 2003.

Artículo 121. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 73 y 74 de esta Constitución, policía preventiva y de tránsito.

i) Educación pública, conforme a la distribución que fijen las leyes, entre la Federación, el estado y los municipios.

j) Las demás que el Congreso del estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas.

Comentario: Creemos importante y necesario precisar el concepto de “servicio público”. A este respecto, nos dice el doctor Miguel Acosta Romero: “Es la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad”. Los municipios de acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución federal, tienen a su cargo los servicios públicos antes descritos.²¹⁵

Esta fracción resuelve la antigua imprecisión legal, teórica y práctica que impedía conocer a ciencia cierta cuáles eran los servicios públicos que debían corresponder a la esfera municipal. Es a partir de la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, que se han definido perfectamente los servicios que deben ser comunes a todos los municipios del país y se deja abierta la posibilidad de que se amplíen y se presten con el concurso de otros municipios, o de la administración estatal. Así, estos servicios públicos pueden ser desarrollados por los municipios de manera autónoma, asociándose con otros municipios del mismo estado o bien con el concurso del gobierno del estado, cuando las circunstancias así lo determinen y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

En lo que se refiere a la materia de seguridad pública, es imperativo constitucional, previsto en el artículo 21 (de la Constitución general), que los municipios se coordinen entre sí, con los estados y con la Federación para alcanzar las metas nacionales de seguridad pública en los términos que disponga la ley para la coordinación nacional en esta materia que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución federal, expida el Congreso de la Unión.

Asimismo, en los términos previstos por los artículos 73 y 74 de la Constitución local en comento, la seguridad pública es una función a cargo del estado y de los municipios, en las respectivas competencias que la Constitución mencionada les señala. En este mismo contexto, los estados y los municipios se coordinarán para establecer el Sistema de Seguridad Pública, el cual se integrará y funcionará en los términos que la ley señala.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979; Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, 1997; Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México*, México, UNAM, 2002.

²¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979.

Artículo 122. El Ejecutivo del estado, los organismos público paraestatales y los municipios, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Comentario: Actualmente, el gobierno del estado de Sinaloa ha suscrito convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto predial rústico municipal con todos los municipios de la entidad, convenios de coordinación en materia de catastro técnico-administrativo y convenios de colaboración en materia de vialidad y tránsito.

En el convenio de colaboración administrativa que en materia de impuesto predial rústico municipal celebró el gobierno del estado con todos los municipios de la entidad, a efecto de que el estado ejerza las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de la aludida contribución aplicando la legislación municipal correspondiente, el estado administrará los ingresos que capte de dicho impuesto dentro de la circunscripción territorial del municipio de que se trate, sobre fincas rústicas utilizadas en agricultura, acuicultura, ganadería, porcicultura y avicultura señaladas en la Ley de Hacienda Municipal.

Por estos servicios, los municipios cubrirán al estado el 8% de los ingresos que éste recaude por concepto de principal y recargos fiscales aplicados en la ejecución del convenio. Por otra parte el estado podrá disponer de la totalidad de los ingresos por concepto de multas, honorarios y gastos de cobranza que procedan, así como las indemnizaciones por cheques no pagados.

El segundo de estos convenios se realiza en términos de coordinación en materia de catastro técnico-administrativo, entre el gobierno del estado con todos los municipios de la entidad, con el argumento siguiente:

Que es facultad administrativa del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa, de acuerdo con la ley de la materia, establecer delegaciones de catastro en las cabeceras municipales que lo requieran, con el propósito de lograr un mejor cumplimiento de las funciones de dirección y brindar el apoyo técnico necesario a las juntas municipales de catastro legalmente constituidas en cada municipio.²¹⁶

La coordinación se realiza sobre las operaciones de registro, notificaciones, recursos administrativos, información, trabajos administrativos, técnicos, procesamientos de datos y estadísticas en materia catastral.

²¹⁶ Tomado del Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto Predial Rústico Municipal celebrado entre el Gobierno del Estado de Sinaloa y los municipios de la entidad.

En el ejercicio de estas operaciones intervienen por parte del municipio, el presidente municipal, los órganos del H. Ayuntamiento que conforme a la ley de la materia tengan a su cargo la administración de los ingresos públicos municipales, así como los que tengan relación con los bienes inmobiliarios en general, así como las de desarrollo y planeación rústica y urbana municipal y uso de suelo, así como por la representación ante la Junta Regional de Catastro, por parte del estado, el Ejecutivo del mismo y los órganos de ese poder que conforme a la ley tengan a su cargo el catastro del estado.

Por los servicios técnicos y administrativos que el estado proporcione al municipio, éste último le cubrirá el 8% de los ingresos que recaude del principal y rezagos del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles, ya que, dichos servicios son la base fundamental para determinar los valores catastrales y comerciales de los mismos.

El tercero y último no menos importante de estos convenios de colaboración y coordinación en materia de vialidad y tránsito se celebra entre el gobierno del estado y todos y cada uno de los municipios de la entidad para que éstos administren los ingresos que se generen dentro de su respectiva jurisdicción territorial y ejerzan todas las funciones inherentes a la aplicación de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, entre éstas se destacan infracciones a la mencionada ley, la facultad de imponer y recaudar los ingresos derivados de las sanciones y en esta materia, así como consultas y autorizaciones, informática, inspecciones y condonaciones de multas, recursos administrativos, intervención en juicios y procedimiento administrativo de ejecución.

El estado, a través de sus dependencias competentes, continuará encargado de la administración, organización, planeación y operatividad de las atribuciones estatales en materia de circulación y transporte, como placas, licencias, registro de vehículos y conductores, concesiones de transporte público, supervisión y en general, de todas aquellas no señaladas expresamente en el convenio. Asimismo, el Estado se compromete a proporcionar a los municipios, la asesoría técnica, administrativa y de cualquier naturaleza que éste requiera para el eficaz cumplimiento de las funciones motivo del convenio.

Artículo 123. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

I. Los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan y los rendimientos de éstos;

II. Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el Congreso del estado establezca a su favor;

III. Las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios por la Federación con arreglo a las bases de distribución equitativa, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del estado;

IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y.

V. Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

No podrán establecerse exenciones o subsidios respecto a los ingresos señalados en las fracciones IV y V de este artículo a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de contribuciones señaladas en las fracciones IV y V de este artículo, 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.

Comentario: De alguna manera, al comentar el contenido normativo del artículo 80 de la Constitución local, hicimos alusión al concepto de hacienda pública y dijimos que tiene muchos y variados conceptos; un ejemplo de ello, es el que nos proporciona Gregorio Sánchez León en su tratado de derecho fiscal al referirse a la hacienda pública citando a varios autores:

En primer término, debemos anotar lo que nos dice Sergio Francisco de la Garza en relación a lo expresado por Rossy: la voz “hacienda” tiene su origen en el verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del Árabe *Ckasena*, que significa “cámara del tesoro”, con el adjetivo de “pública” significa, toda la vida económica de los entes públicos y en el sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas.²¹⁷

En este mismo tenor opina el Maestro Andrés Serra Rojas, quien afirma que viene de la palabra *facienda*, lo que ha de hacerse, y del verbo *facere*, hacer.²¹⁸ Por su parte, Rafael de Pina dice que “hacienda en términos generales significa patrimonio, pero que hacienda pública es el conjunto de

²¹⁷ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978.

²¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, t. II.

los bienes pertenecientes al Estado y la organización oficial establecida para la administración de estos bienes”.²¹⁹

Por lo que hace a la hacienda pública municipal, podemos definirla como el conjunto de bienes y derechos pecuniarios que posee este nivel de organización política para la realización de sus objetivos, así como el paso que es a su cargo. Desde un punto de vista funcional se le puede concepcionar como la actividad financiera que realiza su gobierno y se manifiesta a través de los ingresos que obtiene para cubrir su presupuesto de egresos que debe ejecutar para satisfacer las necesidades colectivas y los requerimientos de su aparato administrativo.

Históricamente, uno de los problemas más graves del municipio es el económico. Al respecto, es coincidente la opinión de Heriberto Jara: “No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad a base económica”. En diversos foros se han señalado constantemente los problemas municipales que derivan de una hacienda sin recursos suficientes para enfrentar las necesidades de la población y el sostenimiento del aparato administrativo, estas circunstancias impiden a los ayuntamientos hacer efectiva la autonomía política prevista en el artículo 115 de la Carga Magna.²²⁰

La autonomía municipal supone la libertad de decidir las políticas para la realización de los fines de la comunidad básica, tales como la defensa de los intereses comunes, el mantenimiento del orden, la salud, el esparcimiento y otros.

Debe señalarse que en el desarrollo económico y político de los municipios del país y en el propio estado de Sinaloa se encuentran diferencias extremas. Por una parte, se observan municipios con recursos suficientes para hacer efectivas las tareas de administración de su hacienda pública, que han elaborado sus propios manuales de procedimientos, que cuentan con equipos de cómputo, que cobran directamente el impuesto inmobiliario y que entre otras cosas han logrado incrementar notable en forma notable sus propios recursos por otra parte existen municipios pobres en los que se observa pérdida de poder político, muchas de sus funciones son deficientes o son desarrolladas por el gobierno de la entidad federativa, están sujetas a cacicazgos políticos, tienen sistemas administrativos anacrónicos, están en manos de una burocracia carente de orientación e instrumentación administrativa moderna y por ende tienen un sistema deficiente en las finanzas públicas, sin padrón de contribuyentes o bien este no está actualizado, entre otras cosas.

²¹⁹ Pina, Rafael de, citado por Serra Rojas, *op. cit.*, nota anterior.

²²⁰ Citado por Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983.

Una de las principales fuentes de ingresos ordinarios de los municipios lo constituye, sin duda, el impuesto predial o más ampliamente denominado en su conjunto “impuesto inmobiliario”, que incluye también el impuesto sobre adquisición de inmuebles, y en el caso de nuestra entidad el impuesto predial urbano e impuesto predial rústico. La administración de este gravamen implica una función de suma importancia para la hacienda pública municipal, ya que los rendimientos que este genere contribuyen en gran medida al sostenimiento de la administración municipal, así como para atender las necesidades de servicios que demanda su población.

Este importante gravamen sobre la propiedad inmobiliaria constituye una forma de imposición directa *ad valorem* ya que, tiene como base gravable un determinado valor de la propiedad raíz que en la mayoría de los casos es el valor catastral, valor que incluye tanto el suelo como el valor de las construcciones adheridas a él.

El artículo en comento clasifica los ingresos que conforman la hacienda pública del municipio, señalando en primer lugar los que se originan en el patrimonio del mismo municipio y coinciden con el tipo de ingreso llamado “producto”. El Código Fiscal del Estado de Sinaloa en su artículo 7o. los define así: “Son productos, los ingresos que percibe el Estado de Sinaloa por actividades que corresponden a su funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado del estado”.

Desde luego, tenemos los impuestos, los derechos y los aprovechamientos; clasificación y definición que encontramos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, de la siguiente manera: “Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que las leyes fiscales fijan a favor del municipio en forma unilateral y con carácter obligatorio, a cargo de toda persona física o moral que realice los actos o que se coloque en las situaciones previstas como generadoras de un crédito tributario” (artículo 115); “Son derechos las contraprestaciones en dinero correspondiente a servicios administrativos o a gastos provocados a la administración pública” (artículo 115), y “Son productos los ingresos que perciba el municipio por la explotación directa o indirecta de sus bienes patrimoniales o por las actividades que realice bajo el régimen de derecho privado” (artículo 117, primer párrafo)

Participaciones federales son los recursos financieros que reciben los municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, como resultado de compartir la recaudación de ingresos federales. Los gobiernos de las entidades federativas deben determinar la forma de distribución de participaciones y los porcentajes correspondientes a cada uno de los municipios de acuerdo con las normas establecidas por las legislaturas estatales, según disposiciones contenidas en el artículo 115, fracción IV, inciso b, de nuestra carta fundamental.

En cuanto a las participaciones estatales, las Constituciones locales de los estados miembros reconocen que la hacienda pública municipal también debe integrarse con las participaciones que las legislaturas establezcan a favor de los municipios sobre los ingresos tributarios locales.

La Ley de Gobierno Municipal de nuestro estado ratifica el contenido de este numeral constitucional, así como el propio contenido de la Hacienda Pública Municipal, en su artículo 74.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, t. II; Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Evolución del sistema de participaciones 1980-1997", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1996.

Artículo 124. El Congreso del estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Comentario: La Ley de Ingresos puede definirse como el acto legislativo por virtud del cual se determinan se determinan los diversos conceptos de ingresos que los ayuntamientos están autorizados para recaudar en un año.

Este documento legislativo por lo general sólo contiene un catálogo de los ingresos que habrán de hacerse efectivos en el ejercicio fiscal correspondiente a un año calendario; a su lado existen leyes especiales que regulan dichas percepciones y que no se expiden cada año, como es el caso de nuestros municipios que tienen una Ley de Hacienda Municipal que es común para todos ellos.

Podemos definir el presupuesto de egresos municipales, como el acto formal y materialmente administrativo por virtud del cual el ayuntamiento realiza la estimación de los conceptos de gasto en que incurrirá el municipio en el periodo de un año, a efecto de satisfacer las erogaciones necesarias y posibles en la operación de los programas públicos en beneficio de la comunidad, así como las requeridas para el sostenimiento operativo del órgano de gobierno, sus dependencias y organismos descentralizados.

A través de este documento el ayuntamiento autolimita su administración a los fondos disponibles y previstos para destinarse a cada concepto de gasto, asimismo constituye el elemento indispensable para justificar las erogaciones efectuadas ante la contaduría mayor de la legislatura local como encargada de revisar las cuentas públicas municipales y es también la base y medida para determinar responsabilidades en los casos en que el ayuntamiento, sus miembros en particular o sus dependencias actúen fuera de las autorizaciones.

La doctrina ha elaborado una serie de principios conforme a los cuales debe formularse el presupuesto de egresos, que en su mayoría tienen el carácter de mandamientos jurídicos y no deben ser ajenos los ayuntamientos a estos principios:

El principio de universalidad postula que el presupuesto debe abarcar todos los gastos de la administración; es decir, cualquier gasto público debe estar autorizado en el presupuesto o en una ley posterior.

El principio de la unidad establece la inclusión de un fondo de todos los recursos y gastos, evitando que haya presupuestos separados, a fin de eliminar la posible existencia de fondos especiales que significaría diluir el control contable y complicar la administración presupuestaria.

El principio de especificación señala que el presupuesto debe detallar en cuentas de ingresos y gastos, de tal manera que estos reflejen en la mejor forma posible los programas.

El principio de anualidad también llamado de periodicidad, contenido en toda la legislación de la materia federal, estatal o municipal, y se refiere a que todo presupuesto debe presentarse cada año y no cubrir más de ese periodo.

La tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a ciertos rubros del presupuesto, un ejemplo de ello son los contratos de obra, cuya ejecución rebasa el límite anual del presupuesto del año en que se firme, de ahí que se hable de la periodicidad del presupuesto.

El principio de acuciosidad se basa en que el presupuesto se debe preparar con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Así, deben evitarse las peticiones de gastos abultados artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los ingresos. El presupuesto debe aproximarse a las reales necesidades que derivan de la acción programada por el gobierno, en este caso el municipal.

El principio del equilibrio, el más discutido por la doctrina, el presupuesto no debería tener déficit ni superávit, justificándose únicamente el primero sólo en casos excepcionales.

La debida planeación, programación y ejecución debe llevarse a cabo fijando metas y objetivos concretos con el fin de no desperdiciar los recursos financieros que el artículo 115 de nuestra carta fundamental garantiza a favor de los ayuntamientos, para que éstos estén en posibilidad de dotar a la población municipal de los servicios públicos básicos.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985; Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, t. II; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Evolución del sistema de participaciones 1980-1997", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1996.

Artículo 125. Son facultades de los ayuntamientos:

I. Gobernar política y administrativamente el municipio correspondiente.

II. Aprobar y expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas procedimientos, funciones y servicios de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida el Congreso del estado.

Las leyes en materia municipal deberán establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir 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 las fracciones III y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de dicho texto.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobernador del estado asuma una función o servicio municipal cuando al no existir convenio correspondiente, el Congreso del estado considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, siendo necesario en este caso solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

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

El Congreso del estado emitirá 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 aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Nombrar a su personal y remover libremente a sus empleados de confianza.

IV. Conceder licencias y admitir las renunciaciones de sus propios miembros y del personal a su servicio.

V. Con sujeción a las leyes federales y estatales relativas podrán:

- 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) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- e) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- f) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- g) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el estado elabore proyectos de desarrollo regional por sí o en coordinación con la federación, deberán asegurar la participación de los municipios;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI. Fijar y modificar la división de sus municipalidades, en sindicaturas y comisarías y designar y remover las cabeceras respectivas con la ratificación del Congreso del estado.

VII. Vigilar las escuelas oficiales y particulares de su jurisdicción, coadyuvando para que la asistencia escolar sea efectiva e informar al Ejecutivo del estado sobre las deficiencias que se observen.

VIII. Proponer al Congreso del estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

IX. Ejercer en forma directa, por quien los ayuntamientos autoricen conforme a la ley, los recursos que integren la hacienda municipal.

X. Las demás que les señalen las leyes.

Comentario: Por disposición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública y la repre-

sentación política del municipio recaen en el ayuntamiento, que es el órgano colegiado compuesto por un presidente municipal, uno o varios síndicos procuradores y varios regidores electos mediante sufragio popular, directo y secreto, y duran en sus respectivos cargos tres años.

El ayuntamiento, Rendón Huerta, lo define como “el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal”.²²¹

Tanto la Constitución general como la Constitución local le reconocen al ayuntamiento facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular: su organización interna, las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos, así como las de éstos y sus vecinos.

Entre estas atribuciones destacan las de formular el bando municipal de policía y gobierno, reglamentos administrativos, circulares y otras disposiciones de carácter también administrativo de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de servicios públicos municipales, el desarrollo de actividades de interés público y social y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, así como la moralidad, seguridad y salubridad pública, además de proponer ante el Congreso local iniciativas de ley o decretos en materia municipal, estas atribuciones deben estar en concordancia con las bases generales contenidas en las leyes sobre materia municipal que expida el citado congreso.

Para ello, los estados tienen como ley básica fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio, así como los derechos y obligaciones de su población, su propia Constitución local, a su vez, ésta tiene que respetar los principios y bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atentos a lo dispuesto en el artículo 41 que señala: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de estos y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

La Ley de Gobierno Municipal de nuestra entidad define, en su artículo 83, al Bando de Policía y Gobierno de la siguiente manera: “Para efectos de esta ley, se entiende como bando de policía y gobierno, el anuncio público de una o varias normas o mandatos de carácter general solemne-

²²¹ Sánchez León, Gregorio, *op. cit.*, nota 220.

mente publicados; que expide el ayuntamiento para asegurar, mantener o restablecer el orden público; la seguridad y la paz pública; el civismo y las buenas costumbres...”.

Respecto de la potestad reglamentaria del ayuntamiento, el artículo 80 de la Ley de Gobierno Municipal de nuestro estado clasifica a los reglamentos municipales en reglamentos de organización y funcionamiento interno del ayuntamiento; de organización y funcionamiento de los servicios públicos; de actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la actividad social.

En cuanto al desarrollo urbano como atribución material del municipio, se debe relacionar con lo establecido en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución general que contiene la facultad del Congreso de la Unión “para expedir las leyes que establezcan las concurrencias del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

El análisis de este texto nos indica que esta problemática urbana no debe quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la distribución de competencias del sistema federal mexicano, en el cual la Federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, pero de la misma manera los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos, realizan acciones que condicionan las posibilidades de crecimiento urbano.

La Ley de Gobierno Municipal de nuestra entidad señala como atribuciones de los ayuntamientos, en materia de urbanismo, ecología y obras públicas, entre otras, proyectar y ejecutar obras de infraestructura para el desarrollo de los centros poblados; autorizar las especificaciones del caso en todas las obras de urbanización y construcciones en general. Combatir la tala de árboles en parques, jardines y predios municipales, coadyuvando con las autoridades competentes para evitar la tala ilegal en bosques y montes.

En materia laboral, el ayuntamiento tiene atribuciones para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución general y sus disposiciones reglamentarias.

La Ley de Gobierno Municipal de nuestro estado señala que son atribuciones del ayuntamiento en materia de trabajo y previsión social, entre otras, cooperar con las autoridades federales y estatales para la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, resolver sobre los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de su personal y vigilar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo delegar en el presidente municipal dichas facultades, por lo que toca a los trabajadores de base y supernumerarios.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985; Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, t. II; Zarzosa Escobedo, José Antonio, “Evolución del sistema de participaciones 1980-1997”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 100, 1996.

Artículo 126. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Ejecutivo del estado y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las leyes de la materia.

Comentario: Respecto a este tema, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (publicada mediante Decreto número 659 en el *Periódico Oficial*, núm. 105, del 1o. de septiembre de 2004) establece la competencia del gobierno estatal y los ayuntamientos en materia de planeación, administración, fomento y control del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en el estado de Sinaloa, conforme a los fines señalados en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación reglamentaria.

Estas disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto, entre otras, establecer las normas que regulen la concurrencia del estado y los municipios que lo integran en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad; establecer las normas para la planeación y la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El citado cuerpo de ley establece también que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población, mediante el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social, promoviendo su desarrollo en forma equilibrada; el desarrollo sustentable del Estado, armonizando las relaciones de las ciudades con sus regiones y distribuyendo adecuadamente las cargas y los beneficios de los procesos de urbanización; la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio estatal; el fomento de centros de población con dimensiones y condiciones apropiadas; la adecuación en los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y a elaboración de planes y programas de de-

sarrollo urbano que permitan la dotación suficiente y adecuada de servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano entre otras medidas.

En este mismo tenor el artículo 5o. de esta ley define el concepto de “asentamiento humano” como el establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma, los elementos naturales y las obras materiales que la integran; y a los “centros de población” como las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables o de conservación por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para fundación de los mismos.

Este mismo numeral, en su fracción V, reconoce a las comisiones municipales de desarrollo de centros como organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Asimismo, son autoridades encargadas de la aplicación de la ley aludida, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Congreso del estado; el Ejecutivo estatal y los municipios, entre otros.

Conforme al artículo 9o. de la citada ley, corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: participar en la formulación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en los términos de la presente ley; formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos se deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con lo establecido en esta ley; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población y reglamentar y administrar la zonificación prevista en los planes y programas de desarrollo urbano y los demás que de estos se deriven.

Para cumplir su cometido en esta materia, el gobierno del estado y los municipios cuentan con el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, mismo que será un insumo permanente para la elaboración y actualización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, por ello tiene por objeto establecer una estrategia de desarrollo que promueva patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio en el estado de Sinaloa, mediante la adecuada articulación funcional de las políticas sectoriales.

Dicho Plan tendrá congruencia con las políticas establecidas en los instrumentos de planeación nacionales y estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como con los programas de ordenamiento ecológico.

Para ello, el plan aludido deberá contener, por lo menos, lo siguiente: el contexto que ocupa en la planeación estatal del desarrollo económico y social; la descripción y análisis del estado y perspectivas de la situación urbana y su entorno ambiental, así como de las condicionantes que ello genera para la planeación del territorio estatal, respecto de: el medio físico, recursos naturales y clasificación del suelo del territorio estatal, según sus usos; la localización y características de las áreas naturales, en general, precisando el estado de conservación y deterioro de las mismas; identificación de la utilización del suelo en relación con las actividades económicas; la distribución territorial de las actividades productivas, así como la interacción entre éstas y los centros de población; características y distribución territorial de la población y la dinámica de su crecimiento así como la infraestructura, vialidad, transporte, equipamiento y servicios públicos estatales y regionales con el balance de sus características y capacidades globales, con relación a las necesidades por atender, entre otras de similar importancia.

En este mismo orden de ideas, la Ley de Gobierno Municipal, cuya vigencia la ubicamos a partir del 1o. de enero de 2002, en su artículo 29 establece las facultades de los ayuntamientos en materia de urbanismo, ecología y obras públicas, para fijar las políticas y sistemas técnicos a que deben sujetarse la planeación urbanística municipal; formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

Asimismo, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación de sus zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de planes y programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, sujetándose para ello a las leyes federales y estatales de la materia. Tiene la obligación, además, de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de acuerdo con los lineamientos señalados en el artículo 27 de la Constitución general.

Artículo 127. Las municipalidades procurarán arreglar sus cuestiones sobre límites mediante convenios entre sí, los que en todo caso se someterán a la ratificación del Congreso del estado.

Comentario: La regla general es que las leyes orgánicas de cada estado establezcan el reconocimiento de los límites que sus municipios tengan en el momento de aprobarse la mencionada ley, sin que se especifiquen; algunas leyes establecen alternativas para resolver los problemas que se puedan presentar por motivo de límites; las alternativas que se establecen resuelven las cuestiones por vía conciliatoria a través de acuerdos entre los

municipios. Otra vía es la contenciosa, donde se somete la cuestión ante una autoridad que puede ser el Tribunal Superior de Justicia y en nuestra entidad lo es la legislatura local.

Bibliografía: *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000; *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, 2003.

Artículo 128. Cada ayuntamiento tendrá un secretario y un tesorero, así como el número correspondiente de síndicos y comisarios municipales, nombrados de fuera de su seno, quienes deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y estar avecindados en la municipalidad, cuando menos un año inmediatamente antes de su designación.

El tesorero antes de entrar a ejercer sus funciones, caucionará suficientemente su manejo.

Comentario: La secretaría del ayuntamiento es un órgano superior de la administración pública municipal con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El secretario del ayuntamiento es la persona física, el titular de esa secretaría.

El Reglamento Interior de Administración del Municipio de Culiacán dispone en su artículo 12, entre otras cosas, que el presidente municipal contará para el mejor cumplimiento de sus funciones con dependencias como la Secretaría del Ayuntamiento, sin perjuicio de crear las (dependencias) que estime necesarias.

Asimismo, conforme al contenido normativo del artículo 52 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, son facultades y obligaciones del secretario del ayuntamiento, entre otras, suplir al presidente municipal en sus faltas temporales de acuerdo con el artículo 20 de este mismo cuerpo de ley (cuando no excedan de diez días); despechar y autorizar los asuntos de competencia del ayuntamiento y de la Presidencia municipal; expedir los documentos y certificaciones que acuerden el ayuntamiento y el presidente municipal.

La tesorería municipal, al igual que la secretaría del ayuntamiento, en términos generales es un órgano superior de la administración pública municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de los fondos. El tesorero municipal es, pues, la persona física designada por el Ayuntamiento como titular de la Tesorería Municipal.

La Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, dispone en sus artículos 50 y 51 que corresponde al tesorero municipal, entre otras obligaciones, mantener al día los asuntos económicos relacionados con las finanzas del ayuntamiento, llevando las estadísticas y cuadros comparativos

de los ingresos y egresos, a fin de prever los arbitrios y regular los gastos, formular oportunamente los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento, incluyendo los relativos a los organismos, instituciones o dependencias cuyo sostenimiento este a su cargo; custodiar y administrar los ingresos provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros arbitrios señalados en la Ley de Ingresos del municipio y en los demás ordenamientos aplicables, imponer las sanciones que correspondan por infracciones a los ordenamientos fiscales, cuya aplicación esté encomendada a la propia Tesorería.

El tesorero municipal, como lo regula este numeral, tiene la obligación ineludible de caucionar suficientemente el manejo de los caudales públicos municipales, por lo que resulta atinente entender este vocablo generalmente el término “caución” está asociado a la pena que se le impone a una persona sujeta a proceso penal de presentar un fiador, una fianza, un aval, para responder de daños y perjuicios o bien con objeto de arraigarlo hasta que se deslinde su responsabilidad. En el presente caso, la caución es efectivamente para que la persona caucionada responda por la administración del dinero público, o bien responda su aval o afianzador en prevención de malos manejos de esos fondos públicos.

El regidor es uno de los integrantes del ayuntamiento, razón por la cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado; éste es el motivo por el cual podemos señalar sus facultades y obligaciones, contenidas en el artículo 41 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, asistir con regularidad y puntualidad a las sesiones del Ayuntamiento, suplir al presidente municipal en sus faltas temporales de acuerdo con lo dispuesto en este mismo cuerpo de ley (cuando la falta excediese de diez días).

Bibliografía: *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000; *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, 2003.

Artículo 129. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por la ley que al efecto expida el Congreso del estado, acorde a los principios del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario: En materia laboral, el ayuntamiento tiene atribuciones para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución general y sus disposiciones reglamentarias.

La Ley de Gobierno Municipal de nuestro estado señala que son atribuciones del ayuntamiento en materia de trabajo y previsión social entre otras, cooperar con las autoridades federales y estatales para la observan-

cia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, resolver sobre los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de su personal y vigilar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo delegar en el presidente municipal dichas facultades, por lo que toca a los trabajadores de base y supernumerarios.

Bibliografía: Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, t. II.