

# Universidad Nacional Autónoma de México

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"



REFLEXIONES JURIDICO - HISTORICAS  
DEL MUNICIPIO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Andres Noé Gómez Rosales

---

México, D. F.

4-0018218

1980.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

MARIA DE LA LUZ Y BERNARDO,

CUYA VOLUNTAD Y ESPIRITU

INQUEBRANTABLE, HAN SIDO

LAS CUALIDADES QUE ME HAN

SERVIDO DE GUIA PARA MI

SUPERACION.

A MIS HERMANOS:

CON ADMIRACION Y AMOR

MI AGRADECIMIENTO

A LOS SEÑORES:

LIC. FRANCO CARREÑO GARCIA

LIC. MARIO RUIZ DE CHAVEZ

LIC. ALCIDES DEL TORNO ABREU

LIC. ERNESTO PATIÑO ANITUA

LIC. GABINO ROSALES ZAMORA

MUY ESPECIALMENTE

AL LIC. JUAN GONZALEZ A. CARRANCA

FOR SU PREOCUPACION Y DECISION

PARA LA CULMINACION DE DICHO

TRABAJO Y SOBRE TODO POR EL

RESPECTO QUE SE MERECE.

A MIS FAMILIARES Y  
AMIGOS CON  
ESPECIAL ESTIMACION

CON RESPETO A LOS  
DISTINGUIDOS MIEMBROS  
DEL JURADO

POR SU VALIOSA AYUDA  
AL LIC.  
FRANCISCO AGUSTIN VELAZQUEZ SANTIS

A MIS QUERIDOS HERMANOS  
DE W.A.M.

\* \* \*

I N D I C E

PAG

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

I.- DEFINICION DE MUNICIPIO.....	1
II.-EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	10
A).- EPOCA PREHISPANICA	
B).- EPOCA HISPANICA	
C).- EPOCA INDEPENDIENTE	

---

CAPITULO SEGUNDO

I.- NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	35
A).- LOS DEBATES DE LOS CONSTITUYENTES SOBRE EL MUNICIPIO EN QUERETARO	
B).- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	
C).- ARTICULO 31 FRACCION IV CONSTITUCIONAL	
D).- ARTICULO 73 FRACCION VII CONSTITUCIONAL	
E).- ARTICULO 73 FRACCION XXIX CONSTITUCIONAL	

CAPITULO TERCERO

M - 0018218

I.- ASPECTOS PRINCIPALES DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO, EN RELACION CON EL MUNICIPIO.....	55
II.- LEYES REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE MEXICO.....	66
A).- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO	
B).- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO	
III.- LEGISLACION MUNICIPAL.....	82
A).- BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO	
B).- SESIONES DE CABILDO	
CAPITULO CUARTO	
I.- LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN -- MATERIA FISCAL.....	113
A).- LA AUTONOMIA ENTRE LA FEDERACION Y EL MUNICIPIO	
B).- REGIMEN FISCAL MUNICIPAL	
C).- LEY DE COORDINACION EN MATERIA FISCAL	
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	127
LEGISLACION CONSULTADA.....	130

## INTRODUCCION

La razón principal por la que he llevado a cabo la realización de éste trabajo, es porque considero que no existe la debida comprensión y preocupación de los problemas socioeconómicos y políticos de la mayoría de los municipios, -- por parte de los Estados y mucho menos de la Federación, y -- sobre todo que estamos lejos de llevar a la práctica el verdadero espíritu legislativo de los Constituyentes de 1917.

Esta investigación y elaboración del trabajo de -- tesis, de Derecho Municipal la expongo de una manera breve y sencilla.

Es bastante complicado dar una definición determinante, de la palabra municipio ya que no solamente tenemos -- que acudir a su etimología, sino que nos vemos en la necesidad de estudiar y analizar su desarrollo histórico, político y social.

La palabra municipio ha sufrido alteraciones y modificaciones a través del devenir histórico, éstos cambios -- se deben a la existencia de un sentido técnico y método para aplicarlos. Para determinar la aplicación de éstos tecnicis -- mos, es muy importante señalar; la época, el lugar, las con-



diciones imperantes de vida y las necesidades más apremiantes que la colectividad está viviendo y que está exigiendo.

Podemos decir que el municipio, no consiste solamente en la reunión de un grupo determinado de gentes o en la administración de sus intereses colectivos, sino que debe existir ante todo "el común de la paz", en la población o ciudad.

El municipio es un organismo de enorme antigüedad, tanto en los pueblos del Viejo Mundo como en los pueblos del Nuevo Continente, sería aventurado afirmar que en Grecia haya existido éste organismo, pero es indudable que hubiera o hubiese existido lazos de convivencia urbana; a diferencia de Roma que alcanzó un gran auge y que gozó de una gran vitalidad por existir una buena administración de los servicios públicos, y de una magnífica convivencia de éstos ciudadanos unidos entre sí para resolver problemas propios de la vida de ciudad.

Es muy abundante el material que se nos presenta acerca de esta institución que es el Municipio, trato de hacer todo lo posible para dar a conocer aunque sea de una manera breve y sencilla algunas características.

Por lo que respecta a nuestro México es muy importante mencionar el desarrollo y progreso que tuvieron los pueblos del Anáhuac, principalmente los Aztecas, en lo que se refiere a la organización política y territorial, aunque existía gran diferencia de clases.

La distribución de tierras era desproporcionado ya que los señores y guerreros ocupaban grandes extensiones de tierra, pero no por éste hecho le vamos a restar importancia a su fama de organización política y social.

En el pueblo Azteca existían formas sociales de vida, tales como el Calpulli que era una parcela pequeña y que pertenecía al Calputlalli como comunidad.

El Calpulli era toda una institución, pues sus funciones los desempeñaba el Estado y su función primordial era la de cumplir como una pequeña propiedad.

Además de que existían otras instituciones de mayor o menor importancia.

Posteriormente a través de los años se forma el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera-Cruz, creado por Hernán Cortés el 22 de Abril de 1519. Todo esto se llevó a

cabo por razones de carácter político, para desprenderse Cortés de la dirección de Velázquez siendo éste Gobernador de Cuba.

El primer Municipio, se fundó en Veracruz, el segundo Municipio se creó en la ciudad de México, el 8 de Marzo de 1524, formado por Cortés, después de la toma de la capital Azteca Tenochtitlan.

Durante la Corona Española se le dió cierto reconocimiento al Municipio en la Nueva España, a través de la Constitución de Cádiz, firmada el 18 de marzo de 1812.

Por lo que respecta a la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, realmente no se emanaron preceptos que le dieran importancia.

A partir de la Constitución Federal de 1824, en que se creó el Estado Mexicano, el Municipio casi desapareció políticamente, por las pugnas que existían entre federalistas y liberales.

Pero, es hasta 1836 en que se le da importancia y organización a la municipalidad que estaba conformada en distritos y partidos en que se dividió el territorio de los De-

partamentos. Todo esto encuadrado en las Bases Orgánicas Centralistas.

La Constitución de 1857 legisló relativamente sobre el Municipio, puesto que trató asuntos respecto al Distrito y Territorios Federales.

Venustiano Carranza, se inició con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, que desconoce al gobierno de Victoriano Huerta. El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió en Veracruz un decreto bajo el título de "Adiciones al Plan de Guadalupe". Este plan contenía las reformas sociales y políticas que se consideraban de urgente necesidad pública, para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País.

Con el triunfo de la Revolución Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente y propone el Artículo 115 Constitucional, que quedaría estipulado en la Constitución de 1917.

Diputados distinguidos como el C. Rodríguez González, Heriberto Jara, Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Don Fernando Lizardi, entre otros grandes ciudadanos, son quienes fijaron las bases para consolidar y

darle protección al Municipio Mexicano en el Artículo 115 --  
Constitucional, a través de grandes y apasionados debates.

El Municipio Mexicano está sujeto por disposicio--  
nes de carácter político y ordenamientos económicos, puesto\_  
que están claramente estipulados en una serie de preceptos -  
Constitucionales y que nos explica la relación que existe en  
tre la Federación, los Estados y los Municipios, y sobre to-  
do la referencia que se hace de los presupuestos que deben -  
manejar cada uno de ellos, atendiendo a las distintas formas  
de tributación e imposición, pero siempre estando al pendien  
te del desarrollo y problemas que surjan en el Municipio.

En cuanto al Régimen Fiscal Municipal, debe de ---  
existir cooperación entre la Federación, el Estado y el Muni  
cipio, para que éste último pueda cumplir con los programas\_  
trazados, y exigencias de la colectividad municipal.

El Artículo 115 Constitucional señala que los Muni  
cipios serán administrados por un Ayuntamiento de elección -  
popular que administrará libremente su hacienda, la cual se\_  
formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas -  
de los Estados, y que los Municipios serán investidos de per  
sonalidad jurídica para todos los efectos legales.

## CAPITULO PRIMERO

### I.- Definición de Municipio.

Siempre al comenzar un trabajo de investigación, - se hace necesario definir la materia por su importancia, pero como es lógico, resulta bastante complicado establecer -- una verdad rotunda acerca del tema de éste estudio. Aten--- diendo a lo anterior y tomando en cuenta la necesidad de ana- lizar el desarrollo histórico que ha tenido tal concepto y - queriendo ser lo más objetivo posible, recorro a las siguien- tes citas.

Las conclusiones provisionales que ilustres sabios, como Luchaire y Pirinne, han tenido el mérito de establecer, deben ser revisa-- das sin fetichismo hacia sus autores.

Cualquier sabio tiende a exagerar el valor\_ de su sistema, y los excesos son agravados\_ por discípulos más intransigentes que él -- mismo.

La historia de los municipios en Francia, - de los boroughs en Inglaterra, ofrece sor-- prendentes ejemplos de desconocimiento de - los textos, de contradicciones, y los espí- ritus confusos han encontrado en ella exce- lente material para las confusiones. (1)

---

(1) Dutailis Ch. Petit. Los Municipios Franceses. Edito--- rial Unión Tipográfica; traducción del Lic. José López - Pérez. Primera Edición en Español. p. 3

Es un problema de definición el que nos detendrá -- principalmente. Nos preguntaremos, ante todo, qué derechos se confería al conceder un Municipio. La respuesta actual -- a ésta pregunta consiste en explicaciones incoherentes o en negaciones escepticas que los textos no autorizan.

Pues bien se puede dar del Municipio, en determinado período, una definición exacta y breve, del mismo modo -- que los eruditos ingleses han llegado a formular los caracteres verdaderamente complejos, que distinguen el borough.

Pero esas instituciones han evolucionado rápidamente, no será una definición lo que convenga dar, sino definiciones sucesivas.

La palabra municipio no hace más que evocar vagamente la imagen de una torre de casa -- consistorial, la idea de un cuerpo de burgueses enriquecidos que han sacudido el dominio señorial, que tienen un tribunal, magistrados y forman una milicia.

Littré, contesta que municipio significa, -- En el régimen feudal, el cuerpo de los burgueses de una ciudad o de un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos-, fórmula que no es exacta para todos los municipios y que puede aplicarse a otras ciudades que no son municipios. La verdadera definición no ha si

do dada".

Pero tomando en cuenta el cours de Esmein, -  
puesto al día por Génestal; encontraréis en  
el que -municipio tiene dos sentidos en el  
lenguaje de la Edad Media-, que -En un pri-  
mer sentido amplio, designa toda ciudad que  
tenga una organización municipal completa-,  
etc....., y que -En un sentido estricto, la  
palabra municipio designa el Municipio Jura-  
do- que es-ante todo una asociación bajo la  
fe del juramento y que -coincide generalmen-  
te con el máximo de franquicias- (2)

El más erudito de cuantos juristas nos han dejado  
un Manual de instituciones francesas, el que seguramente co-  
nocía mejor los textos, Paul Viollet, hace una característi-  
ca "confusión de perplejidad; se pregunta.

Cuál es la esencia del municipio, y dice: -  
-por mi parte, reduzco lo que hay de esen-  
cial en la idea de municipio al derecho de  
un grupo importante de habitantes a tener -  
mandatarios o representantes personales-; -  
pero, comprueba que su definición se aplica  
a ciudades que no eran llamados municipios,  
tales como Beaumont, En-Argone y sus filia--  
les.

Las más recientes síntesis son las de Pire-  
ne, en una exposición cuya claridad muchas  
veces no es más que aparente, pretende que  
-no hay por qué establecer una diferencia -

---

(2) Ibid. p. 4



esencial entre las ciudades del municipio y las demas ciudades... En el fondo, su naturaleza es la misma y, en realidad, todos -- son municipios--.

Termina por decir que -todo lo que se puede reivindicar a favor de los municipios stricto sensu, es que han conservado huellas de su origen insurreccional; ¡como si todos -- tuviesen un origen insurreccional! (3)

En 1932 Carl Stephenson, al construir la laboriosa síntesis que ha intitulado Borough and Town, no quiere verse detenido por una dificultad que él declara inexistente. -- El término municipio, para él, no implica nada específico;-- todos los caracteres del municipio se encuentran en tal o -- cual ciudad de franquicias que no son designadas con ese nombre.

Los juristas de la Edad Media suponían, cuando re-dactaban un documento en el que se negaba el derecho de municipio, sabían lo que se hacían. Queda por aclarar el senti-do que, en el transcurso del tiempo, dieron a la voz municipio.

---

(3) Ibid. p 5

La palabra municipio tiene un sentido técnico y mé todo para determinarlo.

Para describir cuál es ese sentido técnico, hay -- que tratar de reunir todos los ejemplos de la palabra muni cipio dados por los textos de los siglos XI y XII y sacar de ésta lista una definición.

Semejante método que algunos eruditos especialmente ingleses han empleado con éxito en ciertos casos, y que -- puede producir resultados nuevos y sorprendentes, no nos lle -- varía hasta el fin que nos proponemos.

Sin embargo, no dejaría de ser fructuoso.

Nos daría la seguridad de que, de manera más o menos directa pero casi constantemente la palabra se relaciona con los esfuerzos de -- una colectividad para proteger mejor sus intereses morales y materiales.

Se aplica, por ejemplo, a una tasa de utilidad general, tal como --el comun de la paz--; -- o bién, a una contribución aceptada por toda la población de una ciudad.

La palabra municipio durante los años 1204 a 1206. Son ante todo Archiepiscopi et episcopi qui sunt sub rege Francie; después Abba-- tes regales; después: Comites et duces regni

Francie; después; Barones regni Francie; Castellani; después Vavasores y por último Communie. (4)

En resumen, la palabra municipio evoca ante todo - la idea, no de un gobierno libre, sino de un grupo que se ha constituido para administrar intereses colectivos.

Se llega a la misma conclusión si se busca la etimología de la palabra commune, su origen, las acepciones que esa etimología y este origen sugieren.

Se ha querido explicar recientemente la formación de la palabra communia que ha dado la palabra romance commune, mostrándola como un sustantivo femenino singular que substituya a un adjetivo plural que designa los derechos consuetudinarios de la comunidad, (jura) communia: de la misma forma, se añade, -regalia, sustantivo femenino (por otra parte raro), regale en francés, viene de jura, -regalia.

La commune sería el conjunto de los derechos de la comunidad. (5)

En los siglos XII y XIII, una palabra latina clásica, communio, que significa asociación y no puede explicarse

(4) Ibid. p. 9

(5) Ibid. p. 11

por la expresión *jura communia*, se utiliza conjuntamente con el sustantivo del bajo latín *communia*.

Se emplean ambas palabras indistintamente, *commu-*  
*nio*, de un latín más puro, es preferida por algunos redactores de cartas, por escritores como Guibert de Nogent.

También hay, en los textos de latín clásico, una -  
palabra que no se ha podido dar directamente con la *commune*,  
aunque se escriba con las mismas letras, pero ha dado el romance *commun*; es el sustantivo neutro *commune*.

Se le encuentra, en el sentido de pueblo --  
que tiene intereses comunes, en Cicerón, --  
(*commune Milyadum*, *commune Siciliae*, *commu-*  
*ne Cretensium*). En Ovidio (*Commune Pelasgae*  
*gentis*), en monedas *commune Asiae*).

En una inscripción, fechada en el año 169 --  
de nuestra era, tiene el significado de aso-  
ciación (*commune mimorum*).

Partiendo de la palabra romance *commun*, que  
tiene esa providencia, ha podido formarse --  
*communia*, lo mismo que *parlamentum* ha sido --  
formado partiendo de *parlement*.

Du Cange, después de haber citado el bajo --  
latín *commune* en el sentido de cotización --  
para el mantenimiento de la paz, une, con --  
razón, bajo la misma rúbrica las palabras --  
latinas *commune*, *communia*, *communitas*, to--  
das las cuales pueden tener el significado --

de comunidad humana. (6)

En todo caso, en la lengua corriente del siglo -- XII, el romance commune, procedente del bajo latín communia, significaba lo mismo que el latín clásico, commune, pueblo -- que tenía sus intereses comunes c asociación.

Atendiendo a las diferentes definiciones que se -- encuentran en los diccionarios tenemos las siguientes:

Diccionario Español-Francés.

Municepe.- munisip. municipio, --nombre que daban los romanos a las ciudades libres y -- amigas que gozaban de los derechos de la -- capital.

Municipal, E. adj.- Munisipal. Municipal -- que pertenece que tiene relación con una -- reunión de habitantes que forman un conse-- jo municipal.

Commune: Comuna.- Subdivisión de un canton\_ en Francia, parte del terreno que adminis-- tra un alcalde. Cuerpo municipal. Casa -- capitular o consistorial, communes, la se-- gunda de las dos cámaras del parlamento in-- glés, que también se llama la cámara baja.

---

(6) Ibid. p.12

La chambre des communes, la cámara de los -  
comunes. (7)

Diccionario etimológico Español e Hispánico.

Municipal: Del Municipio del Latín Municipá  
lis.

Municepe.- Vecino del municipio del latín -  
municipi - ps -ipis.

Municipic.- Término jurisdiccional del la--  
tín municipium. (8)

Diccionario Latino Español Etimológico.

Municipium (de municeps) Municipio, ciudad,  
que se gobernaba por sus leyes y costumbres  
y gozaba del fuero de la vecindad romana.

El Estado y condición de municipes, colonia  
romana.

Municipalis (de Municipium)

Municipal lo que pertenece al municipio. (9)

Diccionario de Derecho.

Municipio: Conjunto de habitantes de un mis  
mo término jurisdiccional, regido en sus in  
tereses vecinales por un ayuntamiento.

Municipalización de servicios: Sistema de -  
realización de los servicios urbanos de in-  
terés general.

- (7) Salva Vicente, D. Nuevo Diccionario Español-Francés.  
Editorial Garnier Hnos. Paris, 1876. p. 602
- (8) De Diego García, V. Diccionario Etimológico Español e -  
Hispánico. Madrid, 1894. p. 542
- (9) De Miguel, Raimundo y el Marquez de Morante. Diccionario  
Etimológico Latino Español. Octava Edición. Madrid, 1863  
p. 625

Transportes, electricidad, gas, mercados, --  
etcétera.

Consistente en la gestión directa por el ---  
Ayuntamiento, con el propósito de lograr su\_  
economía y pe fección, en beneficio de los -  
usuarios. (10)

## II.- Evolución histórica del Municipio en México.

### A).- Época Prehispánica.

Entre los pueblos aborígenes que vivieron en lo --  
que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, es  
~~muy importante mencionar al pueblo Azteca.~~

Entre los pueblos del Anáhuac la distribución te--  
rritorial era desproporcionada, pues los señores y guerreros  
detentaban las mejores tierras.

La gente del pueblo rara vez poseía tierras en ---  
grandes extensiones, pues el Calpulli era una parcela peque-  
ña y pertenecía al Calputlalli como comunidad.

El Consejo del Calputlalli distribuía las tierras\_

---

(10) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Po-  
rrúa. Méx. 1965. p. 460

entre los solicitantes del mismo barrio para su explotación y uso personal, más no se otorgaban en propiedad sin condiciones.

En el estudio del pueblo Azteca las formas sociales de éste, especialmente el Calpulli desempeñaban funciones correspondientes al Estado, de manera que en el fondo son instituciones más políticas que familiares.

Los Aztecas tuvieron diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de las que fueron conquistadores y de las que dan fe algunos historiadores.

Las tierras del Imperio Azteca estaban divididas entre la Corona, la nobleza y el comun de los templos.

Los Aztecas vivían ya en una etapa política y de desarrollo institucional sumamente singulares.

En 1321, parece existir el sincretismo en el pensamiento de sus fundadores, en el centro de lo que había de ser su ciudad se erigió el humilde templo de Huitzilopochtli, y en él se unieron los vértices de las cuatro divisiones mayores, los Campan denominados



Mayotlán, Teopan, Atzacualco y Cuepopan, re partiéndose entre ellos los Calpulli fundadores, que llevaron consigo sus Calpulteteo o Dioses particulares. (11)

Manuel M. Moreno nos dice que:

Los lazos familiares que son el fundamento del --- clan, aparecen ya completamente debilitados en el Calpulli, --- cediendo su lugar al vínculo político, y como el Calpulli -- era la celdilla de la sociedad mexicana, el aspecto predominante en ésta, sobre todo en los últimos tiempos de la historia del pueblo Azteca, tenía que ser el político, no el familiar. (12)

Originalmente en el período de la peregrinación -- la organización tribal parece fundada principalmente en los lazos del parentesco y así encontramos siete Calpullis que -- venían dirigidos por siete caudillos, pero conforme el pueblo Azteca evoluciona, crece, se asienta en Tenochtitlan e -- inicia su poderío, lógicamente se perdió el rastro de los lazos familiares como base del plan o Calpulli, dentro del Cal

(11) López Agustín, Alfredo. La Constitución Real de México-Tenochtitlan. Editorial U.N.A.M. México 1961 p. 16 y 26 Citado por Martha Chávez Padrón. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, Tercera Edición. 1974. p.168

(12) Idem.

pulli aparecen diversas familias y la organización responde ya más a vínculos y pactos políticos que familiares.

Las tierras del islote donde se asentó Tenochtitlan se dividieron en cuatro grandes barrios, Cuepopan, Mayotlan, que se extendía por el sureste hasta Tacubaya, Zoquiapan que se extendía por el sureste y Atzacualco por el noroeste del islote; Tlaltelolco al norte del islote, era una ciudad aparte que andando el tiempo se convirtió en un barrio más de Tenochtitlan. De aquel islote salían varias calzadas, sobre la laguna, que comunicaban a Tenochtitlan con los pueblos ribereños. (13)

Por ello la ciudad había sido dividida en cuatro barrios. (Tlaltelolco fue un quinto barrio que se sumó después cuando la anexión de esa ciudad).

Cada Calpulli, cada uno de estos barrios, contenía una cantidad variable de subdivisiones; son realmente residuos de la antigua organización clánica a lo que se superpuso el Estado Imperial.

Los cuatro Calpullis originales de la ciudad, una vez establecidos geográficamente, se tocaban en un punto central, o sea el área ocupada por el gran templo, por los pa-

(13) Ibid. p. 169

lacios imperiales y por los palacios de los grandes señores.

Este era el aspecto de Tenochtitlan cuyo pueblo, en un principio, sólo se apropió de las tierras del islote, el cual dividieron primero en los cuatro barrios citados y luego, incluyendo también a Tlaltelolco, parecen haberse dividido en veinte barrios. (14)

Los aztecas, al principio dispusieron de pocas tierras en el islote. Posteriormente -- los aztecas, se expandieron al iniciar sus conquistas, primero de los pueblos ribereños, luego llegaron a dominar, por el norte a todas las tribus Chichimecas, al sur hasta el Océano Pacífico, al suroeste hasta Soconusco y Guatemala, al oriente hasta el Golfo de México y Coatzacoálcos y al occidente con el reino Tarasco y el de Jalisco.

Por la expansión misma del reino azteca y -- como centro principal del reino de la triple alianza (azteca, tecpaneca y Acolhua), su organización sirvió de ejemplo a los demás -- pueblos precoloniales que tuvieron bajo su domicilio y que como ya vimos por los líderes señalados, fueron la mayoría de los que hoy forman nuestra patria.

Entre los aztecas solamente el Señor (Tzín) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena in re potestas (derecho de usar, del fruto y de disponer de una cosa). (15)

---

(14) Idem.

(15) Ibid. pp. 169 y 170

El Señor podía dejar las tierras para sí, llamando se entonces Tlacocalli (Tlatoa, mandar; calli, casa) o la -- repartía entre los Principales (pipiltzín).

Los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del señor son los siguientes:

a).- Calpulli. El calpulli, como su génesis normativa lo indica (calli, casa; pulli, -- agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que pertenecieran a un barrio o agrupación de casas, -- aunque muy al principio el requisito más -- que de residencia era de parentesco entre -- las gentes de un mismo barrio.

Ya vimos que en Tenochtitlán había veinte -- barrios o calputlallis; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para -- que la dividiera en parcelas o calpullec -- (plural de calpulli) y le diera a cada cabeza de familia una parcela, de las familias -- que residían en ese barrio; las cabezas o -- parientes mayores de cada barrio (chinacalli) eran quienes distribuían los calpullec.

Alfonso Toro dice que "Los asuntos más graves los resolvía un Tribunal Superior que -- se reunía en un Departamento del palacio -- llamado tlacxitlan y estaba formado, a lo -- que parece, por ancianos representantes de -- los calpulli y González de Cossío señala -- que el cihuacóatl, especie de virrey o se-- gundo del Rey, presidía el tlatocan o con-- sejo de toda la ciudad, que estaba formado --

por todos los jefes de calpulli.

El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, tal vez por eso Chávez Orozco, nos dice que este aspecto es el que más nos interesa de los múltiples que presenta el examen de la civilización nahoa".

La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calpulli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaban quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el calpulli no podía enajenarse, pero sí dejarse en herencia.

Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli y no fuera molestado en el goce del mismo, consistía en ser residente del barrio de que se tratara y continuar viviendo en él mientras se deseara seguir conservando el calpulli, pero además y esto era fundamental, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola el jefe de familia que detentara el calpulli era llamado y amonestado por el jefe del barrio o calputlalli y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas el jefe de familia perdía el calpulli y éste se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo

b).- Pillalli. Clavijero dice que "eran posesiones antiguas de los pipiltzín, transmitidas de padres a hijos, a concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona", más adelante el mismo historiador dice que había tierras "de la Corona llamadas tecpanatalli, reservadas al dominio del Rey y que gozaban del usufructo --

ciertos señores llamados tecpanpouque y --  
tecpantlaca, esto es, gente de palacio" ---  
González de Cossío parece confundir el tla-  
tocalli con el tepantlalli, pero parece --  
que el Señor tenía tierras para sus gastos\_  
y jardines para recrearse.

Los Principales no pagaban tributos, pero -  
en cambio prestaban al Señor servicios mili-  
tares, políticos, administrativos, etcéte--  
ra; y éste los compensaba, según sus mereci-  
mientos, con tierras, cuya extensión y con-  
diciones solo dependía de su voluntad; algu-  
nas se les permitía transmitir o vender sus  
tierras con la prohibición en todos los ca-  
sos que las tierras se transmitieran a ma--  
nos de plebeyos.

c).- Teotlalpan.- Los productos de esta tie-  
rra llamada teotlalpan (tierra de los Dio--  
ses) estaban destinados a sufragar los ga--  
tos del culto.

d).- Milchimalli.- Estas tierras estaban --  
destinadas a suministrar víveres al ejérci-  
to en tiempo de guerra las cuales se llama-  
ban milchimalli o cacalomilli, según la es-  
pecie de víveres que daban.

e).- Altepetlalli.- Había tierras cuyos pro-  
ductos se destinaban a sufragar los gastos\_  
del pueblo, y Clavijero nos dice que el al-  
tepetlalli, "esto es, de los comunes de las  
ciudades, se dividían en tantas partes cuan-  
tos eran los barrios de aquella población y  
cada barrio poseía su parte con entera ex--  
clusión e independenciam de los otros.

Esta institución tiene perfiles similares a  
lo que los españoles llamaban Propios. (16)

El régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se transplantó a la Nueva España, que fue generalmente respetado durante la colonia.

Así, Carlos V, mediante cédula de 6 de Agosto 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por un sistema político con que se organizaron las tierras descubiertas y descubribles.

B).- Epoca Hispánica.

El primer municipio de México fue el Cabildo de la Villa Rica de la Vera-Cruz, creado por Hernán Cortés el 22 de Abril de 1519; estaba integrado por Portocarrero y Montejó como alcaldes; Alfonso de Avila, Sandoval y los hermanos Alvarado como regidores; Juan de Escalante como alguacil, -- Pedro de Alvarado como capitán y Diego Godoy como escribano.

La implantación del primer ayuntamiento en México fue una medida política adoptada por Hernán Cortés para que

el Cabildo "cediera tierras a los miembros del Ayuntamiento\_ que se otorgaban por ausencia del Rey, los títulos de Mayor\_ y Capitán General, atribuciones que carecían para poder em-- prender la conquista de México, pues con esto lo desligaban\_ de la autoridad del gobernador de Cuba" (Diego Velázquez).

El municipio surge en México como una fundamenta-- ción jurídica y sobre todo con una tendencia eminentemente - política ya que con esto Cortés tiene con que justificar sus acciones ante el gobierno de Velázquez en Cuba, y lo estable\_ ce en Veracruz y teniendo así la justificación del poder, -- inicia la conquista.

El procedimiento que empleó dice Salvador - de Madariaga respaldándose en Bernal Díaz - del Castillo, lleva el sello de su estilo - inimitable.

Los soldados, habiendo resuelto que así con venía al mejor servicio de su Majestad re-- quirieron a Cortés para que cesase el resca te del oro y se fundase una Villa con Auto- ridades para la administración de justicia\_ y gobierno, es decir, con Alcaldes y Regido res.

Cortés se tomó un día para pensarlo, a fin\_ de simular mejor que hacía por la fuerza de las circunstancias y bajo la presión popu-- lar lo que en realidad había ya meditado y\_



resuelto de por sí.

Al día siguiente, se inclinó como buen demócrata ante la opinión pública no sin hacer constar como todo buen demócrata que al hacerlo sacrificaba sus intereses personales, pues el rescate de oro era para él compensación necesaria a sus gastos.

Se resignó pues a poner en práctica su propio designio, fundando la Villa Rica de la Vera-Cruz, nombre admirable que reunió lo útil del oro con lo agradable del Evangelio.

Con la fundación de la Veracruz la armada se transfiguraba en un Municipio español -- gobernado democráticamente por su Cabildo. -- Para mayor solemnidad, Cortés, tomo juramento a Alcaldes, Regidores en nombre del Rey. (17)

Don Toribio Esquivel Obregón afirma que el acervo de tradiciones jurídicas y las ideas entonces reinantes en la Península proporcionaron el medio, aún no eran vencidos -- allí los comuneros en la célebre batalla de Villaltar, y de la voluntad de aquel pequeño grupo de españoles pero que poseía, en su aislamiento, todos los elementos de la soberanía de un pueblo surgió el cuerpo político, fuente de todo ulterior autoridad -- en ausencia del Soberano, así fue como se fundó Veracruz por un acto de suprema democracia el primero en el nuevo continente. Y es interesante seguir en las admirables páginas de Bernal Díaz del Castillo como andaban las opiniones encontradas, con los partidarios de Velázquez, que el temor de la audaz empresa aumentaba, se oponían a --

---

(17) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición 1973. p. 993.

ella y ponderaban sus riesgos y el enojo de su superior, y como la elocuencia y habilidad de Cortés ganó la mayoría. (18)

Y dice Bernal Díaz: "Hicimos Alcaldes y Regidores y fueron los primeros Alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero, e Francisco de Montejo;... y los regidores dejalos he de escribir porque no hace al caso que nombre algunos, y daré como se puso una picata en la plaza, y fuera de la Villa una horca, y señalamos capital para las entradas a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Oli, Alguacil Mayor Jan de Escalante, y Tesorero a Gonzalo Mejía y Contador a Alonso de Avila y alféres a Hulano Corral... y Alguacil del real a Ochoa Vizcaino, y a un Alfonso Romero. Es decir, toda la organización correspondiente a una Villa castellana. (19)

El segundo Municipio fundado por Cortés fue precisamente el de la Ciudad de México el 8 de marzo de 1524, inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital Azteca de Tenochtitlan que tanta admiración causó -- a los conquistadores.

En cuanto a la organización del Municipio neoespañol, es decir al conjunto de órganos que componía su gobierno,

(18) Idem.

(19) Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo II pp. 208 y 209. Citado por Ignacio Burgoa. Ob. Cit. p 993

no, su estructura, tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas que la época iba determinado.

Sin embargo tomando en cuenta una especie de tipo del Municipio hispano que indudablemente sirvió de modelo al colonial, el principal órgano gubernativo de éste era el Ayuntamiento o Cabildo, es decir, un cuerpo colegiado, también llamado Consejo Municipal integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el Monarca, como Supremo Legislador ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios era el Corregidor o Alcalde Mayor que presidía dicho cuerpo.

Los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico, pudiendo el Ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del Municipio. (20)

En la Nueva España los alcaldes y una parte de los oidores eran elegidos anualmente entre los vecinos, haciendo mención muy especial de que también los ayuntamientos se constituían por sí solos y otras de las formas consistían a través de nombramientos que otorgaban los gobernadores.

(20) Ochoa Campos, Moisés.- Recopilación de Indias. Citado por Ignacio Burgoa. p. 975.-

Los ayuntamientos fueron el primer gobierno del país, tuvieron gran importancia durante la colonia, sus normas en el inicio fueron las ordenanzas, las que darían origen a las primeras leyes de Indias.

Así en 1523 se estructuran las ordenanzas, las cuales entre otras obligaciones imponían a los españoles a la prestación del servicio militar, sembrar algunos productos por cada número determinado de indígenas, difundir la religión católica y arraigar al español en el lugar donde se establecía. (21)

El sistema y régimen municipal hispano pasó, tanto a México, como lo que se llamaron las Indias Occidentales, rigiéndose entre nosotros por las "Ordenanzas de Cortés", desde 1524 a 1573.

El sistema se perfeccionó con disposiciones directas dictadas por el Monarca Felipe II con las "Ordenanzas sobre descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias", que tuvieron larga vida; ya que una nueva modificación fundamental ocurrió hasta el siglo XVIII, con las llamadas Ordenanzas de Intendentes, que entraron en vigor en 1776, con eficacia.

---

(21) Flores Cardoso, Miguel.- Derecho Municipal. Apuntes inéditos. 1979. p. 3

Las ordenanzas de 1525 disponen que en cada Villa existían dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, así mismo designaban a quienes cuidaran de los abastecimientos, pesos y medidas, el encargado del rastro y limpia.

Por otra parte el Consejo era el único que tenía facultades de dar tierra, ganado o solar para casa.

El 13 de junio de 1573 Felipe II, dió ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, estableciendo en éstas la categoría de la población, de tal manera que se debiera de ser ciudad metropolitana, debería tener Juez con título gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, tres oficiales de la Real Hacienda doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados por cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros (22)

Funciones del Ayuntamiento.- Eran el cuidado de las obras públicas que se decretasen como casas de Cabildo, alhóndigas, puentes y caminos y otros.

Bajo la superintendencia de los regidores (el cuidado y vigilancia de mercados, ven-

---

(22) Ibid. p. 4

tas y mesones.

Siendo atribución personal del fiel ejecu--  
tor la de vigilar los pesos y medidas, la --  
policía y el orden de mercados y abastos, el  
cuidar el disfrute común de los vecinos de --  
diez leguas a la redonda, de los pastos y --  
montes y el corte y plantación de árboles, --  
sacar a remate el derecho de vender carne y  
lan, la formación de ordenanzas para que és--  
tas fueran aprobadas por el Virrey, cabe men--  
cionar que los caminos y puentes eran costa--  
de los beneficiados. (23)

Para satisfacer las funciones de justicia y segu--  
ridad de los consejos, tenían bienes que eran comunes y pro--  
pios.

~~Por bienes comunes se entendía los que disfruta--~~  
ban los vecinos, salvo los que por su naturaleza, requerían  
que fuera de uso exclusivo de los funcionarios, dentro de --  
ellos las casas de Cabildo. (24)

Por bienes propios se entendían los que se arren--  
daban o administraban directamente por el Ayuntamiento, de--  
dicando sus productos para el gasto público, a efecto de que  
los vecinos no tuvieran gravamen alguno. (25)

Los bienes propios son rústicos o urbanos y res--

(23) Idem.

(24) Ibid. p 5

(25) Idem.

pecto a estos últimos, al trazar la población dejaba en la plaza un lugar donde el Consejo mandaba a construir, tiendas, que después arrendaba y respecto a los rústicos al fundar la población se les señalaba un número de tierras y solares con carácter de propiedad. (26)

Erogaciones de los municipios:

Las partidas de gastos se dividen en cinco clases:

1.- Dotación o ayuda de costas a las justicias capitulares y dependientes de los ayuntamientos, salarios oficiales, públicos, médicos y maestros de escuela.

2.- Réditos de censos y cargas impuestas sobre fondos municipales o para el bien común.

3.- Festividades católicas, limosnas, etcétera.

4.- Gastos precisos o extraordinarios que no tenían ninguna partida fija para alguna emergencia.

5.- Un cuatro por ciento en pueblos españoles y -

un dos por ciento el de los indios para retribuir las labores de contadores, tesoreros y oficiales de provincia. (27)

Una institución antiquísima de prevención social en la Nueva España eran los Pócritos, su objeto era contar con un fondo destinado a la compra de cereales en la época del año en que eran abundantes y venderlos en tiempo en que se podían obtener mayor beneficio, para el fondo y posteriormente distribuirlos en caso de necesidad, existía un lugar llamado Alhóndiga, en donde se vendían los productos y los consumidores compraban haciendo mención que al comenzar el día se fijaban los precios estando presente dos regidores nombrados para tal efecto. (28)

La Constitución de Cádiz firmada el 18 de marzo de 1812, tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó el Estado monárquico.

Realmente la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán no establecieron disposiciones que le dieran importancia al municipio.

C).- Epoca Independiente.

(27) Ibid. p. 7

(28) Idem.



Durante el siglo XIX y al comenzar la vigencia de la Constitución Federal de 1824 en que, se creó el Estado mexicano, el Municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales.

Debe reconocerse, por lo contrario que en la --- Constitución Centralista de 1836 se instituyó una especie -- de municipalidad traducida en distritos y partidos en que -- se dividió el territorio de los Departamentos (artículo 3 de la sexta Ley). A la cabeza de un Distrito había un prefecto que nombraba el gobernador departamental por cuatro años y -- cuya designación conformaba el gobierno general, adoptándose el principio de reeligibilidad (art. 16, idem. (29))

Al frente de un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima estaba un subprefecto que designaba el prefecto del Distrito correspondiente con aprobación del gobernador del Departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto eran meros agentes de éste -- funcionario, ya que sus funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador, y a "cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento" (idem art. 18, 19 y 21). (30)

(29) Ibid. p. 979

(30) Idem.

La mencionada Constitución previó los ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los Puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil. (Ibid. art. 22).

Disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo "En los términos que arreglara una ley". (Idem; art. 23).

La función de los ayuntamientos quedó reducida "a la recaudación e inversión de los propios y arbitrios", es decir, a actos meramente hacendarios. (art. 25). (31)

---

Las Bases Orgánicas Centralistas, le dieron al Municipio cierta organización.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1836 se vuelve a hacer alusión al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a la voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades. (Art. 117 fracc. 1, 13, 16 y 25).

La Constitución de 1857 no hizo ninguna referen--

---

(31) Ibid. p. 980

cia al régimen municipal, salvo en lo concerniente al Distrito Federal y Territorios, a partir de que, como lo hace notar Ochoa Campos "en el seno del Constituyente se había elevado la voz del Diputado Castillo Velazco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades.

Bajo nuestra ley fundamental retropróxima, por tanto, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna?

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de Constitución de 57, demuestra claramente, la desaparición del Municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos.

Con toda razón afirma Ochoa Campos que bajo el Porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal.

Los vicios de esta institución fueron comunes: Suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal, la preterición del Municipio en que incurrió la Constitución del 57 y a las lacras del Porfiriato hizo necesario su abolición y la reestructuración del régimen municipal. (32)

Además de que fueron los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

Así, el Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón, lanzó en 1906 un programa en el que se propugnó la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, así como la multiplicación y el robustecimiento de los municipios.

La institución del régimen municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a Don Venustiano Carranza como primer jefe de la Revolución Constitucionalista, que se inició con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 en el que desconoció al gobierno magnicida de Victoriano Huerta.

(32) Ibid. p. 981

Según lo recuerda Ochoa Campos, esa tendencia se manifestó desde el mensaje que el Varón de Cuatro Ciénegas dirigió a la Convención de Generales reunida el 3 de octubre de 1914 y en cuya parte conducente expresó:

-Igualmente durante la campaña todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se consideraron de urgente necesidad pública, antes del reestablecimiento del orden constitucional. (33)

Las reformas sociales y políticas de que hablo a los principales jefes del ejército como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica de igualdad política y de paz orgánica., (34)

Venustiano Carranza expidió en Veracruz el 12 de diciembre de 1914 un decreto bajo el título de Adiciones al Plan de Guadalupe, entre sus normas más importantes sobresalen.

1.- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República consagrando el Municipio Libre.

2.- Ley que Faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que Faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

(33) Ibid. p. 981

(34) Ibid. p. 982

4.- Ley Sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley Sobre los Procedimientos para la Expropiación de Bienes por los Ayuntamientos de la República para la instalación de Escuelas, Cementerios, Mercados, etcétera.

Además se reforma el artículo 109 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde reside habitual o transitoriamente. (35)

Constitución de 1917.- Al triunfo de la Revolución y de los movimientos históricos se va consolidando la forma legal de todo movimiento armado.

Así, Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente para darle fuerza política y económica al municipio mexicano. Carranza propone el artículo 115:

a).- Los Estados adoptarán el régimen de Municipi--

(35) Burgoa, Ignacio.- Del Porfirismo a la Revolución Constitucionalista p. 75.

pio Libre que será administrado por el presidente, regidores y síndicos. los cuales ocuparán el cargo por elección directa.

b).- Los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado será en término de acuerdo a la Ley.

c).- Se refiere a la independencia del Ayuntamiento, estará investido de personalidad jurídica y la formación de su propia hacienda.

d).- El Municipio no puede manejar todas las contribuciones, ya que el Estado tiene su principal entrada en los impuestos y el tanto por ciento que le corresponde al municipio es el 20 por ciento.

En el siguiente capítulo analizaremos la estructura jurídica, política y económica del artículo 115 Constitucional y sobre todo los Debates que se suscitaron al respecto en el Estado de Querétaro, referentes a la Constitución de 1917.

## CAPITULO SEGUNDO

### 1.- Normatividad Constitucional del Municipio en México.

#### A).- Los Debates de los Constituyentes sobre el Municipio — en Querétaro.

La Asamblea de 1916 se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad municipal, en tal sentido se pronunció la segunda comisión de Constitución, que al comenzar el proyecto del señor Carranza advirtió que la instalación del Municipio Libre constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. (36)

Fue en la sesión del 24 de enero cuando se puso a discusión el artículo 115. El C. Rodríguez-González intervino en favor de darles libertades mayores a los municipios, pero señalando lo precario de sus ingresos Jara, miembro de la Comisión expuso:

- Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados.

- En una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una Revolución Social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al

(36) M. Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. Ed. 1973. Cita. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.



Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con --- nuestras ideas, no demos libertad por una parte y las restrinjamós por la otra. (la económica). (37)

Otros Diputados, Martínez Escobar entre ellos, -- abundaron en los conceptos de darle vigencia auténtica a la libertad municipal; y por ello se reveló en contra de la --- fracción segunda del artículo 115 ya que se subordinaba en alguna forma al Municipio. A su vez el Diputado Michoacano José Alvarez advirtió que el sistema anterior de libertad municipal sólo era una fuerza de institución económica municipal.

La independencia municipal, según, no consiste -- en que el Ayuntamiento cobre más que lo que le corresponde. La independencia consiste en que tenga lo suficiente para -- todos sus gastos.

La verdad es que lo apuntado por Tena, el - cansancio producido por las discusiones en torno a los artículos 3 y 5, la elaboración del capítulo especial sobre trabajo y previ

---

(37) M. Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. Ed. 1973. Cita. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917. pp. 354 y 355.

sión social y la redacción del 17 para ponerlo a tono con el problema de la tierra, habían fatigado a los Diputados y no se tomaron en cuenta las más sensatas opiniones. Por ello cuando el Diputado Gerzayn Ugarte hizo una redacción de la debatida fracción segunda, ésta fue aprobada por 88 votos en pro y 62 en contra, con la siguiente redacción:

- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la legislatura de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. (38).

Debe hacerse la observación, si bien incumbe a las legislaturas locales fijar las contribuciones que formen la hacienda municipal, esta atribución no es irrestricta ni potestativa, sino limitada y obligatoria, puesto que tales órganos deben decretar las que sean suficientes para atender las necesidades del Municipio, sin que en ningún caso puedan dejar de cumplir este deber constitucional que les impone la fracción segunda del artículo 115, cuyo sentido y alcance, antes de que su texto fuere incorporado a la Constitución, fueron objeto de prolongados y apasionados debates en el Congreso de Querétaro.

---

(38) Ibid. p. 355.

El dictamen de la respectiva Comisión, integrada por los Diputados Constituyentes, Paulino Machorro Nárvaez, Heriberto Jara, Hilarío Medina y Arturo Méndez, propuso que dicha fracción segunda quedase concebida en los siguientes términos. --Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley. (39).

Para reforzar la libertad municipal en materia económica, Jara argumentó que --No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurado tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos, en una palabra: Al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi insignificante. (40).

Al Diputado Martínez de Escobar le pareció la fracción segunda del artículo 115 --

(39) Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa 1973. p. 985

(40) Ibid. p. 986.

tal como lo propuso la comisión --En el fondo enteramente conservadora--, dando oportunidad a los gobernadores para ingerirse en la administración hacendaria de los municipios al poder nombrar inspectores --Para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio--

Para asegurar la citada libertad municipal, Martínez de Escobar opinó que --Los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las -- oficinas que ustedes quieran, pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos -- mismos municipios. (41).

Don Fernando Lizardi, quien tuvo muchas intervenciones afortunadas durante los debates habidos en el seno del Constituyente de Querétaro, se preguntó que es lo que forma la hacienda municipal para poder demandar la libertad económica del Municipio frente a las Legislaturas de los Estados.

Los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local. Sostuvo Lizardi la tesis de que son las legislaturas locales las que deben determinar y expedir las leyes municipales, dejando libertad a los municipios para administrar sus ingresos. (42).

(41) Ibid. P. 987.

(42) Ibid. P. 988.

Pero quien sugirió la fórmula que se convirtió en la fracción segunda del artículo 115 Constitucional fue el Diputado Gerzayn Ugarte el cual expuso lo siguiente: --Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada para no perderla, a -- vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular está en encontrar tal fracción segunda. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ha dicho el Diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores Diputados autores del voto particular, voy a decir al señor General Jara y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que el ha sido Diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido Diputado a algún Congreso Local o si lo he sido más no cuando había Municipios Libres. Yo si he sido Diputado a una Legislatura Local; y esta es la práctica, no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político.

Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de esa manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios, tienen que acatar las leyes que dan

las legislaturas Locales, y tienen que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos Diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las --- fracciones primera a la tercera, en que --- consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la --- fracción segunda del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos: --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 las suficientes para atender a sus necesidades. (43).

A pesar que desde el punto de vista crítico los -- Congresistas estaban bastante cerca de la verdad a la hora -- de las decisiones se falló y los Municipios quedaron a merced de las legislaturas de los Estados. La deficiencia fundamental persistió por no haberse especificado cuales serían las fuentes de los municipios. Sin embargo, no debemos culpar a los constituyentes porque la situación ha empeorado -- más, por una razón ajena y que no se previó entonces; la Fe-

---

(43) Ibid. p. 989.

deración ha desposeído de los ingresos principales a las Entidades Federativas, y éstas no han tenido más remedio que despojar a los municipios de sus ingresos.

Los Debates indiscutiblemente tuvieron importancia relevante en la institución de la fracción segunda del artículo 115 Constitucional, puesto que pusieron de manifiesto la necesidad de democratizar las relaciones entre Estado y Municipio, además de hacer patente la independencia (aunque en forma relativa) económica de los municipios.

B).- Artículo 115 Constitucional.

Al hablar del Municipio se hace necesario mencionar su regulación en nuestra Carta Magna; es por esto que he incertado en ésta parte de mi trabajo, la transcripción de lo más importante de dicho precepto.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y --  
 síndicos de los Ayuntamientos, electos popu--  
 larmente por elección directa, no podrán --  
 ser reelectos para el período inmediato. --  
 Las personas que por elección indirecta o --  
 por nombramiento o designación de alguna au--  
 toridad, desempeñen las funciones propias --  
 de esos cargos, cualquiera que sea la deno--  
 minación que se les dé, no podrán ser elec--  
 tos para el período inmediato. Todos los --  
 funcionarios antes mencionados, cuando ten--  
 gan el carácter de propietarios, no podrán --  
 ser electos para el período inmediato con --  
 el carácter de suplentes, pero los que ten--  
 gan el carácter de suplentes, si podrán ser  
 electos para el período inmediato como pro--  
 pietarios, a menos que hayan estado en ejer--  
 cicio.

II. Los municipios administrarán libremente  
 su hacienda, la cual se formará de las con--  
 tribuciones que señalen las Legislaturas de  
 los Estados y que, en todo caso, serán las  
 suficientes para atender a las necesidades  
 municipales.

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

Después de la transcripción del artículo 115 Cons--  
 titucional, pasará a transcribir el análisis hecho por el --  
 maestro Ignacio Burgoa de dicho precepto, pues considero que  
 dicho análisis engloba perfectamente la idea.

a).- Conforme al artículo 115, hincapié, --  
 de la Constitución el municipio "libre" es  
 la base de la división territorial y de la  
 organización política y administrativa de  
 los Estados miembros. Por consiguiente, --  
 el territorio de estos se compone de cir--  
 cunscripciones espaciales que pertenecen --



a las entidades municipales sobre las que -- éstas, al través de sus órganos de gobier-- no, ejercen las funciones públicas.

Esta consideración nos conduce a la conclu-- sión de que en el territorio de un Estado -- miembro y sobre la población que en él re-- side, ejercen el poder público dos órdenes -- de autoridades a saber, las que a tal Esta-- do corresponden y las que conciernen al Mu-- nicipio dentro de los respectivos ámbitos -- competenciales que establecen las Constitu-- ciones particulares de las entidades Federa-- tivas, pues la demarcación de los mismos -- entraña una cuestión no federal cuya regula-- ción no incumbe, por ende, a la Ley Funda-- mental de la República. Esta aseveración, sin embargo, no implica evidentemente, que -- dichas dos especies de autoridades sean las -- únicas que desempeñen el poder de imperio -- dentro de un municipio y dentro de un Esta-- do miembro ya que, según hemos afirmado en -- lo que atañe a las materias de legislación, -- administración y jurisdicción que sean de -- índole federal, son los órganos de la fede-- ración los que desarrollan las funciones -- respectivas.

b).- La disposición Constitucional invocada califica al Municipio como "libre" respetan-- do el adjetivo que le adjudicó el proyecto -- de Don Venustiano Carranza.

Ahora bien, esa libertad municipal de ningun -- na manera debe interpretarse como indepen-- dencia, sino como denotativa de una autono-- mía interior en el orden político, adminis-- trativo y hacendario de que los municipios -- disfrutaban jurídicamente dentro de los mar-- cos estructurales de la Federación y del Es-- tado miembro a que pertenezcan. La autono-- mía hacendaria de los municipios consiste -- en que éstas entidades pueden administrar -- libremente su hacienda sin que se revele, -- por tanto, en señalar las materias grava-- bles que sean la fuente de los ingresos que -- la formen; ya que éste señalamiento compete -- a las Legislaturas de los Estados miembros,

las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que debe percibir el erario municipal (fracción II del artículo 115 Constitucional), ésta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (art. 31 fracc. IV), debe decretarse en una ley, o sea, en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo ca reciendo los Ayuntamientos de la facultad correspondiente, ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos según se infiere de lo dispuesto en la fracción primera de dicho artículo 115. Como se ve, la autonomía administrativa del Municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las Constituciones de los Estados miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la órbita federal; pero por lo que concierne a su autonomía política dichos ordenamientos de ningún modo deben afectarla ya que se encuentra prevista en la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir "elección popular directa" y de que entre estos cuerpos y el Gobierno del Estado respectivo "no habrá ninguna autoridad intermedia" (art. 115 Const. fracc. I).

c).- Según lo declara la fracción tercera del aludido precepto Constitucional "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La expresión subrayada debe interpretarse en sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad

se las atribuya a posteriori las Legislaciones particulares de cada Estado miembro, como podría inferirse de los vocablos "serán investidos" la personalidad jurídica ha sido un tema muy polemizado en la doctrina general del derecho y respecto de él se han formulado diversas teorías cuyo planteamiento y comentario rebasarían el contenido de la presente obra.

La más extendida y aceptada tesis es la que se considera de la personalidad jurídica, -- también llamada personalidad moral, como -- una ficción de la ley, es decir, como centro de imputación normática. (44)

C).-- Artículo 31 fracción IV Constitucional.

En los términos del artículo, 31 fracción IV Constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en -- que residen de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, los Estados o provincias, como se les denomina en otros países, y los municipios con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los municipios únicamente

(44) Ibid. pp. 983 984 y 990

pueden administrar libremente su hacienda la cual se forma de las contribuciones que le señalan las Legislaturas de los Estados, según el artículo 115 fracción II.

Fuera de la Federación, los Estados y los Municipios, ningún otro organismo o corporación puede en nuestro país, ser acreedor de crédito fiscal.

El artículo 31 fracción IV Constitucional, no toma como base para el deber de contribuir la residencia, en el sentido literal, sino la ubicación de la fuente de ingresos gravados por una ley tributaria y por eso es que no sólo están obligados los mexicanos que vivan en el territorio nacional sino también los domiciados en el extranjero, cuando reciben un ingreso producido por una explotación comercial o un negocio realizado dentro de la República; y en igualdad de condiciones se encuentran los extranjeros, aunque el precepto constitucional no los mencione, pues esa aparente omisión está subsanada en las leyes fiscales, que señalan los sujetos de las contribuciones sin atender a su nacionalidad, sino a la ubicación de la fuente de la percepción gravada.

De acuerdo con lo que se ha expuesto el precepto -

Constitucional debe entenderse en el sentido de que existe - el deber de contribuir para los gastos públicos de la entidad en que se encuentran los bienes que produzcan los ingresos objeto de la contribución.

Véase la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de la Nación:

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal obliga a contribuir para los gastos públicos de la entidad en que se reside, de donde se deduce que las cantidades recaudadas deben ser aplicadas precisamente a gastos de la propia entidad. Jurisprudencia. Sem' Jud. de la Federación. Tomo 65 -- LXV p. 2723. (45)

Las contribuciones a que se refiere la Constitución, son los impuestos y derechos definidos en los artículos 2 y 3 del Código Fiscal de la Federación, como cargas económicas impuestas a los particulares en pago de los servicios que reciben del Estado.

Los impuestos y derechos están comprendidos en la

---

(45) Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial ECASA, Méx. 1979. p. 36

denominación genérica de "prestación", definida así por el Tribunal.

D).- Artículo 73 fracción VII Constitucional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

En los términos de la fracción VII del Artículo 73 Constitucional, el Congreso tiene facultades para imponer -- las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Aún cuando ésta, es una facultad expresamente concedida a la Federación, los Estados, también pueden establecer las contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación.

A fines del siglo pasado y siendo Secretario de Hacienda, José Ives Limantour, se promovió una reforma a la Constitución de 1857, - prohibiéndose a los Estados gravar la entrada, salida o circulación de mercancías o cosas, o sea, el establecimiento de los impuestos conocidos como alcabalatorios. Esta reforma fue recogida por la Constitución de -- 1917 en su Artículo 117.

Como ésta prohibición opera entre los Estados y municipios, sólo la Federación puede gravar la entrada, salida o el simple tránsito de mercancías o cosas por el territorio nacional. (46)

El segundo caso de limitación de competencia impositiva derivó en principio, de una interpretación inadecuada de la Constitución de 1917, en el sentido de que si la Nación es la propietaria originaria de los bienes y -- recursos naturales a que alude el Artículo 27, párrafos IV y V; y la Federación su representante, sólo este ente público puede -- gravar dichos bienes y recursos.

Como nuestras Entidades Federativas nunca se han distinguido por su celo soberano, aceptaron, en su perjuicio y el de los Municipios, esa tesis de la Federación.

Sin embargo, éste criterio presentaba el siguiente peligro: Si es facultad exclusiva de la Federación legislar sobre el comercio y dentro de ésta facultad queda comprendido la impositiva, entonces los Estados y los Municipios no pueden crear leyes tributarias que graven el comercio.

Con ésta consideración se advirtió el peligro de esa tesis, de que los principales ingresos de los Estados y Municipios provienen del comercio y de prohibírseles que lo graven, se originaría su bancarrota, no obstante, de pensarse lo contrario, los Estados y Municipios podrían a través de sus leyes impositivas hacer nugatoria la facultad de la Federación para reglamentar jurídicamente de terminada actividad o materia reservada como exclusiva a la Federación.

---

(46) Margáin Manatuo, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universitaria -- Potosina. México 1976 p. 257

Para evitar lo anterior se reformó la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución, consignándose como facultad exclusiva de la Federación establecer contribuciones sobre:

- 1.- El comercio exterior.
- 2.- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos IV y V del Artículo 27 Constitucional.
- 3.- Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.
- 4.- Servicios Públicos Concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 5.- Especiales sobre:
  - a).- Energía eléctrica.
  - b).- Producción y Consumo de Tabacos labrados.
  - c).- Gasolina y otros productos derivados -- del petróleo.
  - d).- Cerillos y Fósforos.
  - e).- Aguamiel y productos de su fermentación
  - f).- Explotación forestal.
  - g).- Producción y consumo de cerveza. (47)

E).- Artículo 73 fracción XXIX Constitucional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX. Para establecer contribuciones.

Leyes Especiales Reglamentarias del inciso V fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional. La Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Energía Eléctrica, de 29 de diciembre de 1932 establece su Artículo 15 fracción IV, que

(47) Ibid. p. 262



para que los Estados miembros de la Federación puedan ejercer el derecho de cobro de las cantidades que les corresponda deberá acreditar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Economía Nacional (hoy Secretaría de Comercio) que a sus respectivas Legislaturas tienen asignadas participaciones a cada uno de los municipios productores o consumidores de las Entidades interesadas con cargo a los que tienen como erarios locales, el cumplimiento del último párrafo de la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Federal.

Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, de 29 de diciembre de 1961, otorga a los Municipios una participación del 1% sobre el rendimiento del impuesto, debiendo la Entidad Estatal la forma de distribuir dicho porcentaje entre los Municipios, para el efecto de que el Banco de México, S.A., les pague mensual directamente, las cantidades que les correspondan.

La ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados, de 30 de diciembre de 1947. En su Artículo 16 otorga a los Municipios donde se encuentren los pozos productores, una --

participación del 1% sobre el rendimiento del gravamen.

La Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos de 15 de Agosto de 1935, en su Artículo 12 señala, que el rendimiento del gravamen, los municipios tendrán una participación del 15%.

La Ley del Impuesto sobre el Aguamiel y Productos de su Fermentación de 20 de mayo de 1932, establece en su Artículo tercero, fracción tercera que los Municipios tendrán las siguientes participaciones:

- 1.- Un centavo por litro que se produzca en su territorio; y
- 2.- Un décimo de centavo por litro que se consuma en su territorio.

La Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, de 30 de diciembre de 1935, consigna en su Artículo 13 que se concede a los Municipios una participación del 5% en el rendimiento del impuesto, exclusivamente sobre la cuota que recaude por las explotaciones que se hagan dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por último, la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza, de 23 de diciembre de 1954, establece en su Artículo 4 que del rendimiento del impuesto se otorgará un centavo y medio por litro de cerveza que se consuma en cada Municipio, el cual se cubrirá directamente por el Banco de México, S.A., conforme a la distribución que señale al efecto la Legislatura Local correspondiente.

Salvo con el Impuesto Predial, en ninguna otra forma, sean impuestos, tasas y contribuciones especiales, pueden los Estados o Municipios, gravar éstas fuentes a los actos con ellas relacionados.

## CAPITULO TERCERO

1.- Aspectos Principales de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, relacionados con el Municipio.

Es importante considerar las relaciones que existen de una manera natural entre el Municipio y el Estado. Por ésto, en esta parte de mi trabajo he introducido a manera de ejemplo las regulaciones constitucionales del Municipio en el Estado de México.

Considerando lo anterior, debido principalmente al enfoque jurídico y económico que pretendo imponer o darle a mi trabajo.

Del Estado de México como Entidad Política.

Art. 7.- De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, El Municipio Libre.

Art. 11.- Los Poderes Públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impida

ni limite los derechos que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente. (48)

La citada Constitución, es precisa al marcar que el Estado adoptará el sistema de gobierno republicano representativo y popular, a su vez reconoce como base de su división territorial al Municipio Libre, al hacer ésto la Constitución del Estado de México toma como propia la disposición establecida en la Constitución Federal; pero establece también que los Poderes Públicos del Estado pueden ser considerados como superiores jerárquicos, para establecer una situación necesaria de equilibrio, pero también establece que esta dependencia jerárquica no impedirá ni limitará los derechos que concede el artículo 115 de la Constitución Federal.

El Estado de México como Entidad jurídica.

Art. 15.- El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Federal.

Art. 17.- El Estado asume la representación

---

(48) Constitución del Estado Libre y Soberano de México. Editada por el Partido Revolucionario Institucional. 1979.  
p. 3

jurídica del municipio en todos los asuntos\_ que deban tratarse y resolverse fuera del -- territorio del mismo Estado. (49)

En lo referente al artículo 15 citado con anterioridad, es importante recordar, lo expuesto anteriormente en\_ éste mismo trabajo, el hecho de que el Municipio esté dotado de personalidad jurídica tanto por la Constitución Federal - como por la local, le permite tener, al Municipio un campo - más amplio de acción, puesto que le permite actuar como persona moral, solamente con las restricciones impuestas por -- las mismas leyes.

De la administración interior de los Municipios.

Art. 133.- La administración pública interior de los Municipios se ejercerá por los - Ayuntamientos, los presidentes municipales, - los Jueces Menores Municipales y Jueces Popu lares.

Art. 134.- En ningún caso podrán desempeñar\_ los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, - las funciones del Presidente Municipal, ni - éste por sí solo, las de los Ayuntamientos, - ni el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, funciones judiciales. (50)

(49) Ibid. pp. 4 y 5

(50) Ibid. p. 35

Se puede apreciar con facilidad, lo sencillo de la organización municipal, en la práctica, y debido principalmente al desarrollo de los Municipios, ésta organización se hace cada día más compleja, baste citar el caso de Municipios como Naucalpan en el Estado de México, o Guadalajara en el Estado de Jalisco.

Más adelante analizaré más a fondo lo relacionado a la administración interior de los municipios.

---

De la Constitución de los Ayuntamientos.

---

Art. 135.- Los Ayuntamientos serán Asamblea deliberante, y como Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales; serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Art. 136.- Los Ayuntamientos se compondrán de: Un Jefe de la Asamblea, que se denominará Presidente Municipal y de varios miembros llamados Síndicos y Regidores cuyo número total será siempre impar y se determinará en razón directa de la importancia del Municipio que represente en la forma que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Art. 137.- Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un Síndico Procurador, y cuando conste de nueve o más serán dos los Síndicos que se elijan.

Art. 138.- Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección distinguiéndose los Regidores lo mismo que los Síndicos cuando éstos sean dos, por el orden numérico en que fueron electos.

La Ley Electoral respectiva determinará el organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

Art. 139.- Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elijirá un suplente.

Art. 140.- Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo, no menor de dos años antes de la fecha de la elección.

Art. 141.- No podrán ser miembros de los Ayuntamientos:

I.- Los militares en ejercicio, los empleados públicos del Estado, los individuos que formen parte de la policía o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, los tesoreros y secretarios de las corporaciones municipales, que no se separen de sus cargos noventa días antes de la elección.

II.- Los empleados públicos dependientes de la Federación.



## III.- Los ministros de cualquier culto. (51)

En relación a la Constitución de los Ayuntamientos, es bien precisa la idea que sigue la citada Constitución, -- pues emula lo planteado por la Constitución Federal, principalmente en lo relacionado a la elección de los miembros que lo componen y a los requisitos que establece para sus miembros, situación ésta lógica, pues las Constituciones Estatales deberán seguir en los planteamientos más importantes a la Constitución Federal, aunque esto no impediría en un momento dado que pudieran darse situaciones diversas (aunque no contrarias) en alguna Constitución Estatal.

## De las atribuciones del Ayuntamiento:

Art. 142.- Los Ayuntamientos desempeñarán -- dos series de funciones: Las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Art. 143.- Los Ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio, con las limitaciones que se contenen--

---

(51) Ibid. pp. 35 y 36

gan en la Ley Orgánica Municipal y otros -- ordenamientos.

Así mismo enviarán al Ejecutivo del Estado antes del 10 de Octubre la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio que regirá en el año fiscal inmediato, y presentarán el presupuesto de egresos correspondiente.

Art. 144.- Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspecciones cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Art. 145.- El Presidente Municipal promulgará y dará publicación al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento.

Art. 146.- Si el Presupuesto de Ingresos -- aprobado por la Legislatura, exigiere que el Ayuntamiento modifique o reforme el Presupuesto de Egresos, el Ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá por único objeto concordar el Presupuesto de Egresos con el de ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente Municipal, la promulgación del Presupuesto de Egresos aprobados definitivamente.

Art. 147.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado, y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades. (52)

Estas disposiciones hablan de dos tipos de funciones, primeramente las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio y las segundas serán las de inspección de esas disposiciones legislativas. Aquí se introduce un punto innovador podríamos decir, referente a la inspección de las disposiciones legislativas que ellos mismos han dictado para el gobierno y administración del propio Municipio.

También puede observarse, cierta independencia en cuanto a la elaboración de la Ley de Ingresos del Municipio, situación que redunde en beneficio de la buena coordinación entre el Estado y Municipio.

#### Del despacho de los Asuntos Municipales.

Art. 156.- Para el despacho de los asuntos municipales, cada Ayuntamiento designa un secretario; y las atribuciones de éste serán las siguientes:

I.- Asistir a los Cabildos, para dar informes y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de los ediles asistentes.

II.- Autorizar con su firma, en unión de la del Presidente Municipal las disposiciones de observancia general que éste dicte.

III.- Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias.

De los Jueces Menores Municipales.

Art. 157.- La administración de justicia - en cada Municipio estará a cargo de uno o más funcionarios de elección popular directa que se denominarán Jueces Menores Municipales y de los Jueces Populares, que serán nombrados por el de la población. (53)

De las responsabilidades de los funcionarios municipales.

Art. 163.- Los Presidentes y Jueces Menores Municipales, así como los Jueces Populares son responsables por los delitos y faltas oficiales que cometan durante el tiempo de su encargo.

Art. 164.- Para proceder contra cualquiera de estos funcionarios cuando se trate de delitos o faltas oficiales, será preciso la previa declaración de haber lugar o formación de causa, que hará el Tribunal Superior de Justicia.

Estos últimos artículos representan un arma importante en manos de la población para evitar los abusos de funcionarios, que proliferan en la actualidad, lo malo, de todo esto es que si bien, en la teoría es un buen planteamiento, en la práctica tiene resultados nulos, debido principalmen-

(53) Ibid. pp. 39 y 40

te, a la defensa que existe entre los mismos políticos, pues hasta la fecha, y tomando en cuenta a toda la Nación, son -- escasas las ocasiones en que se ha visto la aplicación práctica de éste precepto, pues también en otras Constituciones Estatales se da éste precepto. Todo lo anterior, se da en -- la mayoría de los casos con marcados tintes políticos y solo sirve para luchas internas por el poder.

De la Hacienda Pública del Estado.

Art. 177.- La Hacienda Pública del Estado -- se compondrá:

I.- De los bienes que correspondan al Estado como personas morales de Derecho Civil.

II.- De las contribuciones de carácter general que decrete la Legislatura. (54)

De la Hacienda Pública de los Municipios.

Art. 183.- La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

I.- De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de Derecho -- Civil.

II.- De las contribuciones que para cada Municipio decrete la Legislatura. (55)

---

(54) Ibid. p. 43

(55) Ibid. p. 44

De la Contaduría de Glosa del Estado y Municipal.

Art. 191.- Para la revisión de las cuentas de la inversión de los caudales públicos del Estado y Municipales, habrá en la residencia de la Legislatura del Estado y dependiente de ésta, una oficina que se llamará Contaduría General de Glosa, la que tendrá las atribuciones que determinen las Leyes.

Art. 192.- El Gobernador del Estado por conducto de las autoridades hacendarias cuidarán de la exacta aplicación del Presupuesto aprobado por la Legislatura del Estado, de conformidad con la Ley Orgánica respectiva y demás ordenamientos que rijan la función presupuestaria. (56)

Situación importante para todo gobierno, es contar con los recursos económicos suficientes para cubrir adecuadamente sus funciones, por lo tanto, el sostenimiento legal -- que se haga, ya sea en la Constitución o en las Constituciones de los Estados será un factor importante para el desarrollo, ya sea local o nacional.

La división que se hace en lo referente o contribuciones estatales y municipales es adecuada, porque evita -

---

(56) Idem.

el problema de definir que productos o servicios deberán ser gravados por los Estados o los Municipios, y de ésta manera evitar dobles imposiciones que solo van en deterioro de la economía, y que pueden producir trastornos de otra índole.

II.- Leyes Reglamentarias del Municipio en el Estado de México.

A).- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Estructura Municipal:

Art. 1.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado - investido de personalidad jurídica propia - en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 2.- Los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y - en lo interno, se regirán por sus propios - Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado. (57)

(57) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Editorial Bringas Hernández. Estado de México. 1978. p. 5

De la Organización Territorial:

Art. 18.- Para su organización territorial interna los municipios se dividirán en Delegaciones, subdelegaciones, Sectores o Secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos.

Los centros de población se dividen:

- a).- Ciudad.- Al centro de población que -- tenga censo no menor de 25 000 habitantes.
- b).- Villa.- Al centro de población que tenga censo no menor de 5 000 habitantes.
- c).- Pueblo.- Al centro de población que -- tenga censo no menor de 1000 habitantes.
- d).- Ranchería.- Al centro de población que tenga censo menor de 1000 habitantes. (58)

En estos dos primeros puntos de la Ley Orgánica Municipal, se han visto primero lo referente a la estructura Municipal, apeándose estrictamente a lo establecido en la Constitución Federal.

Y, en la segunda parte a la organización territorial, situación de importancia para poder establecer un funcionamiento adecuado de las actividades del Estado.

Régimen Municipal.

Art. 25.- Los Municipios son independientes

(58) Ibid. p. 14



entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio, se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Art. 26.- Los Ayuntamientos se renovarán -- cada tres años y se integrarán por un Presidente, regidores y síndicos. (59)

La independencia que existe entre los Municipios - es una importante situación, que permite dar fluidez a las - actividades que cada uno de estos desarrolla, para que de -- ésta manera no interfiera uno en las actividades de los demás, además que la Ley es muy clara al especificar que no habrá autoridad intermedia entre los Municipios y el Estado para permitir de ésta manera una mejor administración.

Singular importancia reviste el punto que establece que los gobiernos de los Municipios deberán ser elegidos directamente por el pueblo, pues es el acto esencial de la - democracia mexicana, además de establecer la renovación del Ayuntamiento cada tres años y permitir de ésta manera el saneamiento de las instituciones.

### Funciones de Los Ayuntamientos. (60)

Los Ayuntamientos tienen doble función: La de legislar y la de auditar.

La legislación la verifican mediante la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno, de los Presupuestos de Ingresos y Egresos y de los diferentes reglamentos Municipales.

La función de inspección y auditoría es ejercida - por conducto de los Síndicos o Comisiones nombradas al efecto.

Las funciones del Ayuntamiento pueden consistir -- en las siguientes materias:

- a).- En materia de Servicios Públicos.
- b).- En Materia de Gobernación.
- c).- En Materia de Trabajo.
- d).- En Materia de Economía.
- e).- En Materia de Agricultura.
- f).- En Materia de Obras Públicas
- g).- En Materia de Educación (entre otras).

Facultades y obligaciones de los Presidente Municipales. (61)

El Presidente Municipal, que a la vez será el Presidente del Ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el Ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público.

Su conducto no podrá ser salvado, sino en casos urgentes o cuando se trate de quejas presentadas en su contra.

El Presidente Municipal tiene las siguientes facultades.

- 1.- Promulgar y publicar el Bando Municipal.
- 2.- Ejecutar las resoluciones tomadas por el Ayuntamiento.
- 3.- Dar cuenta al Ejecutivo del Estado de todos los asuntos relacionados con la Administración Pública.
- 5.- Comunicar al propio Ejecutivo, con la urgencia

que el caso demande, cualquier novedad que ocurra dentro de su territorio (entre otras).

Facultades y obligaciones de los Regidores. (62)

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento en cargados de administrar, como Cuerpo Colegiado, los intereses del Municipio no tiene facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el Presidente Municipal; sin embargo deben cumplir las Comisiones que le señale el Ayuntamiento en materia de:

- a).- Gobernación.
- b).- Seguridad Pública.
- c).- Salubridad.
- d).- Comunicaciones.
- e).- Economía (entre otras).

Obligaciones.

- 1.- Asistir con puntualidad a las Sesiones.
- 2.- Tomar parte en las discusiones con voz y voto.

- 3.- Desempeñar las Comisiones Permanentes, Especiales y de Ceremonia que el Ayuntamiento le confiera.
- 4.- Rendir un informe mensual del estado en que se encuentran sus respectivos ramos (entre otras).

Facultades.

- 1.- Citar a Sesiones Extraordinarias del Ayuntamiento.
- 2.- Inspeccionar y vigilar las actividades del ramo o ramos que esten a su cargo.
- 3.- Las demás que le otorgue esta Ley y sus Reglamentos.

Los Regidores sólo tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo siempre que no sean ejecutivas, de manera que deberán abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general.

Sus funciones ejecutivas solamente podrán ejercitarlas cuando actúen como Cuerpo Colegiado al celebrar el Ayuntamiento sus Sesiones.

Facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores. (63)

Los Síndicos Procuradores son mandatarios del Ayuntamiento.

Los Síndicos deben ser abogados de profesión a fin de que puedan cumplir con los requerimientos derivados de -- sus funciones que son las siguientes:

- 1.- Procurar, defender y promover los intereses municipales.
- 2.- Representar jurídicamente al Ayuntamiento.
- 3.- Celebrar con el Agente del Ministerio Público en el levantamiento de las diligencias de la policía judicial.
- 4.- Inspeccionar las actividades de la Tesorería Municipal.
- 5.- Vigilar el cumplimiento de las Leyes Hacendarias.
- 6.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal.

7.- Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

Régimen Administrativo. (64)

Secretaría Municipal.

El Secretario del Ayuntamiento, es la persona designada a propuesta del Presidente Municipal, que tiene a su cargo las oficinas y el Archivo Municipal.

El Secretario Municipal es el Jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal. Es nombrado y removido libremente por el Presidente.

Despacha y autoriza todos los asuntos que competen al Ayuntamiento y a la Presidencia Municipal; así mismo auxilia a ésta última en sus funciones de Registro Civil. El Secretario puede ser nombrado de entre los Regidores.

Facultades y Obligaciones del Secretario. (65)

De acuerdo al Artículo 73 de la Ley Orgánica Muni-

---

(64) Ibid. pp. 40 y 41

(65) Ibid. pp. 41 y 42

cipal del Estado de México, son las siguientes:

1.- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y del Archivo del Ayuntamiento;

2.- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite;

3.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las Sesiones de Cabildo, mencionando en el citatorio lugar, día y hora de la sesión;

4.- Formular el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio de los destinados a un servicio público y los de uso común; expresando en el mismo todas las características de identificación; y

5.- Observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento Interior del Ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

Facultades y obligaciones del Tesorero Municipal.-



De acuerdo al artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Tesorero Municipal, tendrá -- las siguientes facultades y obligaciones.

1.- Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, -- de acuerdo con las disposiciones generales;

2.- Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia, y del buen ordenamiento y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

3.- Tener al día los libros de Caja, Diario, Cuentas corrientes y los auxiliares de registro que sean necesarios para la debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos

4.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, en los términos de la Ley respectiva;

5.- Remitir a la Contaduría General de Glosa, las

cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.

6.- Las demás que le impongan las Leyes.

El Tesorero Municipal es una Autoridad Fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto.

El Tesorero debe hacer, previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del Presidente y del Síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

B).- Ley de Hacienda Municipal.

De acuerdo al Artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México la Hacienda Municipal se compone:

I.- De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

II.- De los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.

III.- De los bienes de uso común municipal.

IV.- De los bienes propios de cualquier otra

clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

V.- De los capitales y créditos a favor de los Municipios, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.

VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales.

VII.- De las contribuciones que perciban -- por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.

VIII.- De los réditos producidos por créditos a su favor.

IX.- De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado; y

X.- De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizados por la Ley del 25 de Junio de 1856. (67)

Se puede observar que la Hacienda Municipal, está dividida en varias partes, pues, es necesario que el Municipio cuente, además, con los recursos propios que le den solvencia económica en el desarrollo de sus funciones, aunque éstas participaciones, por lo regular son de menor cuantía,-

(67) Ibid. pp. 42 y 43

que las entradas de dinero que percibe por concepto de las participaciones federales y estatales.

Una de las principales funciones que desempeña el Ayuntamiento, es la actividad hacendaria y cuyos puntos principales son los siguientes:

1.- Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos y remitirlo al Congreso Local, para su examen y aprobación, antes del 15 de octubre del año anterior al que corresponda dicho presupuesto.

2.- Examinar y aprobar, en su caso la cuenta general de gastos formulado por el Ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.

3.- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

4.- Previa autorización de la Legislatura Local, contratar empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los Municipios y contraer obligaciones que no se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

El Ayuntamiento saliente no puede, salvo lo dispuesto en lo anteriormente dicho, dejar créditos pasivos procedentes de actos de su administración a cargo del Municipio, sin dejar al mismo tiempo fondo para cubrirlo, ya sea en caja o en saldos pendientes de cobro, siempre que el importe de éstos no exceda del 2% de los ingresos anuales.

Los miembros del Ayuntamiento serán responsables personal, pecuaria e ilimitadamente de la infracción a estas disposiciones.

5.- Recaudar y administrar los ingresos municipales.

6.- Llevar su contabilidad sometiéndose a las inspecciones que determine el Ejecutivo Estatal o el Congreso Estatal en cualquier época.

7.- Formar los inventarios de sus bienes, conservándolos al corriente.

#### Leyes Fiscales e Ingresos Municipales.

De acuerdo a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, en su artículo primero establece que:

Art. 1.- Los Ayuntamientos recaudarán y dispondrán libremente de los ingresos que señalan las Leyes, a fin de atender las necesidades de sus municipios.

Los Ayuntamientos recaudarán además el impuesto para el fomento de la Educación Pública a que se refiere la Ley de Hacienda del Estado, en los términos que prevee dicho ordenamiento. (68)

Autoridades fiscales.

- 1.- Los Ayuntamientos.
- 2.- Los Presidentes Municipales.
- 3.- Los Síndicos Municipales.
- 4.- Los Tesoreros Municipales.
- 5.- Los Exactores de rezagos. (69)

Es bien claro, que el Artículo 115 (de la Constitución Federal), ha representado un valuarte insustituible para la buena administración de los Municipios, pues aquí en éste primer artículo de la Ley de Hacienda Municipal, vuelve a recalcarse que los Municipios dispondrán libremente de sus ingresos, además de establecer la posibilidad de recaudar -- el impuesto que servirá para desarrollar la educación en ca-

---

(68) Leyes Fiscales del Estado de México. (Ley de Hacienda - Municipal). Ediciones Fiscales Alonso. Estado de México. 1979. p. 63

(69) Ibid. p. 64

da uno de los Municipios.

Referente a las autoridades fiscales, es conveniente hacer mención, que debido principalmente a las funciones que desarrollan los Síndicos y los Tesoreros, serán los que mayor conocimiento tengan de la situación contable del Municipio, esto no quiere decir que el Ayuntamiento en sí mismo, no pueda determinar sobre cuestiones hacendarias, sino que simplemente. Los Síndicos y los tesoreros por la naturaleza misma de sus funciones serán los que más conozcan la situación hacendaria del Municipio.

### III.- Legislación Municipal.

#### A).- Bando Municipal.

De considerable importancia para los fines de éste trabajo, es el tema que a continuación trataremos, pues se trata de la Legislación Interna del Municipio, que tendrá gran importancia en su análisis, pues es una de las facultades delegadas al Municipio por la Constitución Federal.

Para seguir con la secuencia del trabajo, he toma-

co como ejemplo el Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Los Bandos Municipales de los distintos Municipios en el Estado de México se encuentran reglamentados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las regulaciones -- son las siguientes:

Art. 133.- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, y el Presidente los promulgará.

Art. 134.- El Bando Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal.

Art. 135.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

Art. 136.- Los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Art. 137.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así, como los Reglamentos Municipales, deberán darse a la publicidad para que tenga plena vigencia y establecer la fecha en que se inicia su obligatoriedad, precisamente al promulgarse. (70)



Después de ver la regulación del Bando Municipal -- en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pasaré a -- precisar lo referente al Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

BANDO MUNICIPAL

TITULO PRIMERO

DEL MUNICIPIO

Capítulo I

Disposiciones Generales.

Artículo 1o.- El Municipio de Naucalpan de Juárez tiene personalidad jurídica propia - y se rige por las Leyes Federales y Estatales, por las normas de este Bando y sus Reglamentos Municipales.

Artículo 2o.- Los órganos Municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, organización política y administrativa, así como servicios de carácter municipal con las limitaciones que señalen las Leyes. (71)

Capítulo II

Del Ayuntamiento.

Artículo 3o.- El Ayuntamiento Municipal de

---

(71) Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Editado por el Ayuntamiento. 1979. p. 5

Naucalpan de Juárez está integrado por un -  
Presidente, dos Síndicos Procuradores, y --  
nueve Regidores. Para cada uno de los miem-  
bros habrá un suplente.

Artículo 4o.- Son fines del Ayuntamiento, -  
garantizar:

I.- El orden y la tranquilidad pública a --  
través de los cuerpos de policía preventiva  
y bomberos.

II.- La protección a las personas y su pa--  
trimonio.

III.- El establecimiento, la organización -  
y el funcionamiento de las actividades que\_  
tengan por objeto la satisfacción de necesi-  
dades sociales de interés público.

IV.- La administración de justicia a través  
de los Jueces Menores Municipales, y de los  
Jueces Populares.

V.- El fomento a la participación ciudada--  
na.

VI.- La salud pública y el mejoramiento del  
ambiente.

VII.- La administración, conservación, in--  
cremento y rescate de su patrimonio econó--  
mico y cultural.

VIII.- La moralidad pública mediante la exi-  
gencia de respeto a la dignidad humana y a\_  
las buenas constumbres.

IX.- La seguridad e integración de la fami-  
lia a través del Sistema de Desarrollo Inte-  
gral de la Familia, en el ámbito de su com-  
petencia.

Artículo 5o.- Para el cumplimiento de los - fines a los que se refiere el Artículo anterior, el Ayuntamiento tiene las siguientes funciones:

I.- De Legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y

II.- De Inspección para el cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicte.

Artículo 6o.- En la Jurisdicción Municipal de Naucalpan, la vigilancia, seguridad pública y la protección de las personas, bienes e instituciones públicas, estarán a cargo de un cuerpo de policía, siendo el Presidente Municipal su Jefe inmediato y el Ejecutivo del Estado el superior jerárquico. - (72)

## TITULO SEGUNDO

### DEL TERRITORIO

#### CAPITULO I

De la Integración.

Artículo 7o.- El territorio del Municipio - se integra por:

I.- Una Cabecera Municipal: Ciudad Naucalpan de Juárez.

II.- Dieciocho pueblos.

III.- Sesenta y dos colonias.

IV.- Cuarenta y tres fraccionamientos urbanos.

#### V.- Cinco fraccionamientos industriales.

También dentro de su territorio se encuentra ubicado el Campo Militar Número Uno. --  
(73)

### CAPITULO II

#### De la Organización.

Artículo 8o.- El Municipio, para su gobierno, organización y administración interna, se divide en Sectores, Manzanas, Delegaciones y Subdelegaciones con la extensión territorial que se les asigne.

Artículo 9o.- El Ayuntamiento en cualquier tiempo podrá hacer las segregaciones, adiciones y modificaciones que estime procedentes en cuanto número, delimitación y circunscripción territorial de los Sectores, Delegaciones, y Subdelegaciones, de acuerdo al número de habitantes y servicios públicos existentes.

Artículo 10o.- En cada una de las localidades se contará con un Delegado o Subdelegado, Jefe de Sector y de Manzana, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal. (74)

### TITULO TERCERO

#### DE LA POBLACION MUNICIPAL

### CAPITULO I

#### De los Vecinos.

(73) Ibid. pp. 6-9

(74) Ibid. p. 10

Artículo 11o.- Son Vecinos del Municipio:

I.- Quienes tienen más de seis meses de residencia en su territorio, y que además --- consten inscritos en el padrón correspon--- diente.

II.- Los que tengan menos de seis meses de residencia y expresen ante la Autoridad Municipal su voluntad de adquirir la vecindad y acrediten haber renunciado ante la autoridad competente del lugar donde tuvieron su última residencia y además que se inscriban en el padrón Municipal, acreditando por --- cualquier medio de prueba la existencia de domicilio, profesión o trabajo.

Artículo 12o.- Los vecinos mayores de edad tendrán, los siguientes derechos y obliga--- ciones:

I.- Derechos:

1.- Preferencia en igualdad de circunstan--- cias para toda clase de concesiones, em--- pleos, cargos o comisiones de carácter muni--- cipal.

2.- Votar y ser votados para los cargos de elección popular de carácter municipal.

3.- Presentar iniciativas ante el Ayunta--- miento de Leyes o Reglamentos de carácter municipal, en todos los ramos de la adminis--- tración.

4.- Hacer uso de los servicios públicos mu--- nicipales e instalaciones destinadas a los mismos.

II.- Obligaciones:

1.- Inscribirse en los Padrones que determinen las Leyes o Reglamentos Federales, -- Estatales y Municipales.

2.- Prestar los servicios personales necesarios para garantizar la seguridad y tranquilidad en el Municipio, de las personas - y de su patrimonio, cuando para ello sean - requeridos.

3.- Respetar y obedecer a las Autoridades - legalmente constituuidas y cumplir las Le-- yes, los Reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.

4.- Contribuir para los gastos públicos del Municipio.

5.- Desempeñar las funciones declaradas --- obligatorias por las Leyes.

6.- Atender a los llamados que les haga el Presidente Municipal, ya sea mediante escrito o por cualquier otro medio.

7.- Procurar la conservación y mejoramiento de los servicios públicos.

8.- Proporcionar sin demora y con veracidad los informes y datos estadísticos o de otro género, que les soliciten las autoridades - competentes.

9.- Participar con las Autoridades en la -- conservación y mejoramiento del ornato y la limpieza de las áreas municipales.

10.- Todas las que les impongan las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales.

Artículo 13.- Los padres, tutores y patro--

nes que por cualquier motivo tengan viviendo en su domicilio a menores, tienen obligación de enviarlos a las escuelas de instrucción primaria, cuidando de que asistan a -- las mismas.

Artículo 14.- Todas las personas no comprendidas en los artículos anteriores, que en forma permanente o transitoria, se encuentren dentro del territorio municipal estarán obligadas a respetar las disposiciones de este Bando. (75)

## CAPITULO II

### De la Pérdida de la Vecindad.

Artículo 15.- Los Vecinos pierden este carácter en los siguientes casos:

I.- Por renuncia expresa ante las Autoridades Municipales.

II.- Por desempeñar cargos de elección popular de carácter municipal en otro Municipio distinto al de su vecindad.

III.- Por el establecimiento de su domicilio fuera del territorio municipal, si excede de seis meses.

IV.- Por pérdida de la nacionalidad mexicana o de la ciudadanía del Estado de México.

Artículo 16.- Para los efectos del artículo anterior el Ayuntamiento hará la anotación respectiva en los Padrones Municipales.

---

(75) Ibid. pp. 10, 11 y 12

Artículo 17.- El Ayuntamiento hará del conocimiento de las autoridades electorales las circunstancias mencionadas en el Artículo - 15 para los efectos electorales municipales. (76)

#### TITULO CUARTO

#### REGIMEN ADMINISTRATIVO

#### CAPITULO I

De las Funciones.

Artículo 18.- El Ayuntamiento tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que - se le señala la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando - y sus Reglamentos.

Artículo 19.- El Ayuntamiento de conformi-- dad con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a).- La Reglamentaria.
- b).- La Prestación de Servicios Públicos Municipales.
- c).- La Recaudación de Impuestos, Productos, Derechos, Aprovechamientos y otros, de --- acuerdo a la Ley de Hacienda Municipal.
- d).- La concesión de los Servicios Públicos en los términos previstos en la Ley Orgánica Municipal.
- e).- El otorgamiento de permisos y licen--- cias de funcionamiento de Giros Comerciales y Espectáculos Públicos.



- f).- La inspección y vigilancia de los establecimientos comerciales y de espectáculos públicos.
- g).- La prestación de los servicios del Registro Civil.
- h).- Las inherentes a las de las juntas de Reclutamiento.
- i).- La de Seguridad Pública.
- j).- De adquisiciones.
- k).- De las Obras Públicas Municipales.
- l).- Las de estímulo a la participación Ciudadana.
- m).- Las de fomento Deportivo y Recreación.
- n).- La de Colonias.
- o).- La de Contraloría.
- p).- La de la Procuraduría de la Defensa del Menor.
- q).- Las de Promoción del Trabajo y Prevención Social.
- r).- La Promoción de Regularización Jurídica de la Tenencia de la Tierra y asentamientos humanos.
- s).- La de los Juzgados Calificadores.
- t).- La del Desarrollo Agropecuario
- u).- La de Fomento Turístico.
- v).- La de Fomento Industrial y Artesanal.
- w).- Las relativas a la Salud Pública y Mejoramiento del Ambiente.
- x).- Todas aquellas que le asignen las Leyes.

Artículo 20.- Las funciones anteriores serán desempeñadas conforme a los Reglamentos que al efecto expida el Ayuntamiento. (77)

## CAPITULO II

De las Autoridades y los Funcionarios.

Artículo 21.- Son Autoridades Municipales, las siguientes:

- I.- El Ayuntamiento.
- II.- El Presidente Municipal.
- III.- Los Síndicos.
- IV.- Los Regidores.
- V.- Los Jueces Menores Municipales, Populares y Calificadores.
- VI.- El Tesorero.
- VII.- El Cuerpo de Seguridad Pública.

Artículo 22.- Son funcionarios municipales, los siguientes:

- I.- El Secretario del Ayuntamiento.
- II.- El Oficial Mayor.
- III.- Los Directores y Subdirectores Administrativos.
- IV.- Los Jefes y Subjefes de Departamento.
- V.- Los Encargados de Unidades Administrativas desconcentradas. (78)

### CAPITULO III

De los Servicios Públicos.

Artículo 23.- Son Servicios Públicos Municipales los de:

- I.- Rastro.
- II.- Mercados.
- III.- Panteones y Funerales.
- IV.- Limpia.
- V.- Alumbrado Público.
- VI.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

(78) Ibid. p. 14

- VII.- Conservación y mantenimiento de edificios públicos y centros de interés social.
- VIII.- Suministro y Abastecimiento de agua potable.
- IX.- Alcantarillado y drenaje.
- X.- Pavimentación y bacheo.
- XI.- Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.
- XII.- Estacionamientos Públicos.
- XIII.- Salud Pública y Mejoramiento del Ambiente.
- XIV.- Seguridad Pública.

Artículo 24.- El Ayuntamiento, para el mejor desempeño de sus funciones y la prestación de los servicios públicos municipales podrá crear Unidades Administrativas Auxiliares, habrán las Unidades Administrativas que el Ayuntamiento considere necesarias, dividiéndose, para éste efecto el Municipio en áreas.

Al frente de cada Unidad Administrativa estará un encargado de la misma, que será nombrado o removido libremente por el Presidente Municipal. Los encargados de las Unidades Administrativas serán necesariamente empleados del Municipio.

Las Unidades Administrativas tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos en el área que les corresponda.

A cada Unidad Administrativa el Ayuntamiento le desconcentrará la función de los servicios públicos, conforme a las necesidades materiales de cada área y las posibilidades económicas y de equipo que tenga el Municipio, mediante acuerdos especiales que en cada caso dictará el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento podrá a su criterio aumen---

tar, modificar o disminuir las áreas en las cuales operarán las Unidades Administrativas.

Los encargados de las Unidades Administrativas serán responsables directamente de su actuación ante el Ayuntamiento. (79)

## TITULO QUINTO

### DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES

#### CAPITULO I

De las Autoridades Auxiliares

Artículo 25.- Son Autoridades Auxiliares:

- a).- Los Delegados.
- b).- Los Subdelegados.
- c).- Los Jefes de Sector.
- d).- Los Jefes de Manzana.

Las anteriores Autoridades tendrán las facultades que fija la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos que al efecto expida el Ayuntamiento. (80)

#### CAPITULO II

De las Comisiones y Consejos.

Artículo 26.- En el Municipio existirán los siguientes Consejos y Comisiones:

I.- Consejo de Educación y Cultura, estará integrado por representantes de las Autori-

(79) Ibid. p. 15

(80) Ibid. p. 16

dades educacionales que operen dentro de la entidad, de representantes sindicales y de las Autoridades Municipales que designe el Ayuntamiento.

II.- Consejo de Salud Pública, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario - que estará integrado por representantes de las instituciones de Salud Pública que funcionen en el Municipio, representantes de Asociaciones Civiles de Participación Ciudadana y por las Autoridades Municipales. -- En ambos casos la Presidencia de esos Consejos quedará a cargo del Presidente Municipal.

III.- Consejo de Colaboración Municipal, -- que se integra de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

IV.- Consejo Municipal de Turismo, que funcionará conforme a las Leyes de la materia y el Reglamento que para el efecto se expida.

V.- Comisión de Planificación y Desarrollo, que se integrará en la forma prevista en la Ley Orgánica Municipal.

Los órganos enumerados serán de consulta, - asesoramiento, de promoción y gestión social.

Así mismo, fomentar entre los ciudadanos su participación en los ejércitos del trabajo, con objeto de colaborar en las tareas que el Estado de México a través de su gobierno local y Municipal viene desarrollando. (81)

---

(81) Ibid. pp. 16 y 17

TITULO SEXTO  
DE LAS SANCIONES  
CAPITULO UNICO

De las Faltas, Infracciones y Sanciones.

Artículo 27.- Se considera falta o infracción toda acción u omisión que se contravenga las disposiciones legales de carácter municipal.

Artículo 28.- Las infracciones o faltas a las normas contenidas en las Leyes, en este Bando o sus reglamentos Municipales, serán sancionados con:

I.- Amonestación.

II.- Multa hasta por la cantidad de 50,000 pesos, pero si el infractor es Jornalero, - Ejidatario u Obrero, la multa no excederá - del salario de una semana.

Si el infractor no paga la multa, que se le imponga, se le conmutará con arresto que no excederá, en ningún caso de quince días.

III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.

IV.- Clausura temporal o definitiva.

V.- Arresto hasta por 36 horas.

El Presidente Municipal tendrá facultad discrecional para conmutar esta sanción.

VI.- A los concesionarios de los servicios públicos municipales se les podrá sancionar con:

a).- Multa hasta por 100 000 pesos

b).- Cancelación de la concesión

c).- Pago al Erario Municipal del daño cau-

sado sin perjuicio de las demás sanciones - que procedan. (82)

De los Jueces Calificadores.

Artículo 29.- En la Cabecera Municipio est  
rán en funciones uno o más Jueces Califica-  
dores las 24 horas del día y de conformidad  
con el Artículo 44, fracción IV de la Ley -  
Orgánica Municipal, El C. Presidente Munici  
pal podrá delegar la aplicación de sancio-  
nes a los citados funcionarios, siendo fa-  
cultad de ellos, conocer de las infraccio-  
nes al Bando Municipal en lo referente al -  
orden público, la moral y las buenas costum-  
bres en la forma y términos del Reglamento\_  
respectivo, imponiendo las sanciones corres-  
pondientes conforme al tabulador, pero no -  
estarán facultados para condonar multas.

El funcionario de los Juzgados Calificado--  
res estará regido por el Reglamento que al\_  
efecto se promulgue. (83)

Es indiscutible la importancia de la Legislación -  
Interna del Municipio; englobada en lo que se llama el Bando  
Municipal. Al transcribir el Bando Municipal del Municipio\_  
de Naucalpan de Juárez, Estado de México; se puede apreciar\_  
que trata de regular situaciones de su territorio, de la Or-  
ganización del Municipio, de la población, de la Vecindad, -  
de su Régimen Administrativo, de las Autoridades y Funciona-

(82) Ibid. pp. 17 y 18

(83) Ibid. p. 18

rios, de los Servicios Públicos, de los Organismos Auxiliares, de las Sanciones y de los Jueces Calificadores.

Al hacer mención, la citada Ley (Bando Municipal), a las disposiciones generales, establece la ostentación que hace el Municipio de su personalidad jurídica, necesaria para el buen desarrollo de sus funciones.

Al hacer mención de los fines del Ayuntamiento, la Ley establece como principales situaciones, la protección de las personas y su patrimonio, pues es el Municipio el reducito primario de protección hacia la población que lo habita, situación importante también es la impartición de justicia, a través de los Jueces Menores Municipales y de los Jueces Populares que tendrán la importante función de vigilar y resolver las controversias en el orden municipal.

En lo referente al territorio se aprecia lo extenso de este Municipio, y de aquí la importancia que tiene en la República, además de ser una de las zonas industriales más importantes.

Al hacer mención a la organización, este Municipio



se divide para su gobierno y administración interna en Sectores, Manzanas, Delegaciones y Sub-Delegaciones; es bueno notar que en éste aspecto todos los Municipios tienen autonomía para establecer su organización, se menciona esto porque otros Municipios en la República Mexicana siguen otras formas administrativas.

Al referirse a la población esta Ley abunda sobre los mecanismos para adquisición y pérdida de la vecindad, -- cualidad que determina el ser sujeto de derechos y obligaciones en este Municipio.

Tocante al Régimen Administrativo, del Ayuntamiento la Ley se traslada a las obligaciones y facultades establecidas en la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal, para el desarrollo de sus funciones, las cuales en términos generales, tenderán al desarrollo económico, social y cultural del Municipio, por medio de los mecanismos a su alcance.

Como situación necesaria en toda buena organización, está el contar con una buena división de actividades -

M-5013218

de acuerdo a sus funcionarios de los cuales estarán a la cabeza, el Ayuntamiento como organismo colegiado y el Presidente Municipal como la personificación del Poder Político en el Municipio.

Como parte del Estado en su totalidad, el municipio, tendrá también dentro de sus fines inherentes la realización de los servicios públicos, que están perfectamente especificados en el Bando Municipal.

El Ayuntamiento contará con Autoridades Auxiliares, como los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana para llevar a cabo directamente en cada colonia, pueblo, ranchería, sus funciones.

También existirán otro tipo de organismos auxiliares que tendrán a su cargo actividades precisas, como lo son: el Consejo de Educación y Cultural, el de Salud Pública, etcétera.

Situación importante representan los Jueces Calificadores que serán los encargados de conocer las infracciones al Bando Municipal en lo referente al orden público, la mo-

ral y las buenas costumbres, que será una aplicación específica y precisa a las infracciones legales.

Como se puede observar la Legislación Interna del Municipio, no rebasa en ningún momento las disposiciones Federales ni Estatales, ya que se refiere a situaciones propias del Municipio.

Por el contrario, viene esta Legislación a complementar la regulación de la conducta del hombre en todos los ámbitos territoriales.

## B).- Sesiones de Cabildo.

Antes que nada destaca la importancia de la toma de posesión de los funcionarios del Ayuntamiento, la cual se encuentra reglamentada en los artículos del 29 al 36 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de una manera clara y concisa.

Artículo 29.- A las diez horas del día 27 de diciembre del último año de su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente del mismo, informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del, propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día treinta del propio mes de diciembre el Presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo, tomará la protesta consignada en el Artículo 171 de la Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal electo para el periodo siguiente, quien a su vez hará inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento y Jueces Menores Municipales, propietarios igualmente electos y a continuación dará lectura a su plan y programa de trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, funcionarios y empleados residentes en el Municipio, así como a los vecinos de éste, para que asistan a dicha ceremonia, así como a la toma de posesión y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que ésta última se realice conforme lo determinan los artículos siguientes:

Artículo 30.- A las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales. El Ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley como lo establece el artículo anterior, inmediatamente después el nuevo Presidente hará la siguiente declaratoria:

"Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio.....Que deberá funcionar durante los años de....."

A continuación el Ayuntamiento saliente entregará al entrante los fondos municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios, cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos Ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes, si lo acepta el segundo.

Artículo 31.- Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante, no se presentaren al acto de protesta, sin acreditar justa causa para ello, el Presidente saliente, o el representante designado por el Ejecutivo, o en ausencia de éstos el miembro de mayor categoría del Ayuntamiento entrante y que esté presente, exhortará con carácter urgente a los miembros propietarios electos para que se presenten en un término de tres días como máximo, pero si éstos no lo hicieren así, se llamará a los suplentes, los que definitivamente substituirán a los propietarios.

Artículo 32.- Si tomadas todas las medidas que se mencionan en el artículo anterior, no se integrase el día de la toma de protesta el Ayuntamiento entrante con la mayoría de sus miembros, cuales quiera de las personas

señaladas en dicho artículo, por los medios posibles dará cuenta inmediata al Ejecutivo del Estado, para que éste, en un plazo perentorio de 5 días, instale el Ayuntamiento y - de no ser posible, la Legislatura Local, o - la Diputación Permanente, a propuesta del -- Ejecutivo del Estado designará los miembros faltantes necesarios para integrar el nuevo Ayuntamiento.

Entre tanto el Gobernador del Estado, dictará las medidas conducentes para guardar la - tranquilidad y el orden público en el Muni-- cipio, y de estimarlo necesario, podrá de--- signar un Consejo Municipal, para que se encargue provisionalmente de la administración del Municipio.

Artículo 33.- Aunque no se presentaren la mayoría de los miembros del Ayuntamiento saliente, a los actos de protesta y toma de posesión, el Presidente entrante realizará tales actos ante el Presidente o cualquiera -- otro miembro del Ayuntamiento saliente, o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Artículo 34.- Cuando por cualquier circunstancia especial, no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente la designación de un Ayuntamiento Provisional.

Artículo 35.- Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea - por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de los propietarios y suplentes, el Presidente Municipal en funciones lo hará --

del conocimiento del Ejecutivo del Estado,--- para que la Legislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros substitutos a propuesta del propio Ejecutivo.

Si por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un Ayuntamiento, éste quedará privado de sus funciones y consiguientemente el Municipio carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente en su caso, la designación del Ayuntamiento substituto que concluirá el período respectivo.

Artículo 36.- Los Ayuntamientos substitutos y provisionales, tendrán las mismas facultades y obligaciones que la Ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular. (84)

En una forma precisa la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece las diversas situaciones por las que puede pasar la toma de posesión del nuevo Ayuntamiento, situación digna de comentarse es la referente a los casos en que no se presente algunos de los funcionarios del nuevo Ayuntamiento, caso que si se diera, sería solventado con facilidad debido a lo claro del ordenamiento.

Es notoria la preocupación del legislador, referente a que quede determinado con fluidez la continuidad de uno

---

(84) Ley Orgánica del Estado de México. Ob. Cit. pp. 19-22

y otro gobierno (que en realidad viene a ser el mismo, pero con diferente funcionario), al hacer mención que deberán revisar la cuenta pública y los inventarios, para tener una base que les permita observar los avances o retrasos del nuevo gobierno.

Otra de las situaciones importantes es que esta parte de la Ley es bien clara en señalar lo importante de la pronta designación y toma de posesión de sus funcionarios, para que no se quebrante la tranquilidad ni el orden público en el Municipio, y por lo consiguiente que no carezca de autoridad.

La Ley Orgánica del Estado de México, establece del artículo 39 al 41 la reglamentación en cuanto a las funciones del Ayuntamiento, de la manera siguiente:

Artículo 39.- Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros.

Puede a sí mismo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.



Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuanto la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Artículo 40.- Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión siempre tendrá voto de calidad. Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán presididas por el Presidente Municipal o por el substituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos, constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación.

Cuando se refieran a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas, los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes.

Artículo 41.- Para lo no previsto en esta Ley sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos se estará a las disposiciones de sus respectivos Bandos Municipales y Reglamentos del Ayuntamiento. (85)

Estos tres artículos transcritos, regulan de una manera precisa las funciones del Ayuntamiento en pleno, la necesidad de tener reuniones continuas para decidir cuestiones de importancia en referencia al Municipio, pues el Ayuntamiento será la Autoridad máxima dentro del Municipio, cuando funcione en pleno.

Las sesiones serán ordinarias y extraordinarias, las primeras se celebrarán cuando menos quincenalmente; las segundas cuando lo crea conveniente el Presidente o uno de los Regidores.

Las determinaciones y acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar.

En caso de empate se resolvera el asunto en la segunda sesión, a la que deberán concurrir los Regidores que hubieren faltado.

Si en ésta última no se obtiene la mayoría se tendrá por desechada la proposición.

No podrán ser electos para miembros del mismo Ayuntamiento dos o más personas que sean parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo.

Cuando alguno de los Regidores deje de asistir a tres sesiones consecutivas sin causa justificada, el Presidente los exhortará a que concurran, y si no lo hace, el Ayuntamiento lo declarará cesante y llamará al suplente para que cubra la vacante por todo el tiempo que reste del periodo.

Por otra parte, el Ayuntamiento podrá consignar, si así lo requiere, al Regidor faltista, por abandono de funciones públicas.

Siendo el Presidente Municipal, el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento tiene las siguientes facultades:

- a).- Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.

- b).- Promulgar y publicar el Bando Municipal.
- c).- Convocar a sesiones extraordinarias a las integrantes del Ayuntamiento.
- d).- Informar el 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

El Secretario Municipal deberá citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las Sesiones de Cabildo, mencionando en el citatorio lugar, día y hora de la sesión.

Deberá estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantará las actas al terminar cada una de ellas.

Además deberá expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento.

Tendrá que suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del Presidente y demás miembros sin cuyo requisito no serán válidos.

Y presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuales fueron resueltos en el mes anterior y cuales los pendientes.

En cuanto los Tesoreros Municipales, tomarán posesión de su cargo, previo el corte de caja que practiquen, el cual será visado por el Presidente y Síndico del Ayuntamiento y firmado por quien reciba la Tesorería Municipal.

En el mismo acto, recibirá por inventario el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados al día y la relación de deudores en todos los ramos de ingresos.

El acta y los cortes de caja e inventarios que con tal motivo se levanten, se formularán por quintuplicado, para distribuir los respectivos ejemplares en la siguiente forma: Una al Ayuntamiento, Uno a la Contaduría General de Glosa, - Uno al Archivo de la Tesorería, Uno a las personas que entreguen y Uno al Tesorero que reciba.

## CAPITULO CUARTO

I.- La problemática actual de los Municipios en materia fiscal.

A).- La autonomía entre la Federación y el Municipio.

De acuerdo con el artículo 115 Constitucional, la Hacienda Pública de los Municipios se integra de las contribuciones que decreta la legislatura del Estado o que pertenecan. Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos que aprueban las Legislaturas.

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Nunca dudaron los Constituyentes de Querétaro, de que esa suficiencia municipal era indispensable para tener un Municipio Libre, como fue la bandera de la Revolución.

Los debates giraron en torno a la forma de dar la autonomía. Desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio, en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado en sus de-

finiciones, por el que se estableció que "Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que les señale las "Legislaturas de los Estados".

La experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera.

Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca.

Entre los Municipios y su Estado, y entre todos estos y la Nación deben existir vínculos de solidaridad.

Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo

de los más fuertes en beneficio de los más débiles, que es -  
el nivel municipal de gobierno.

Sin embargo, no deben quedar las finanzas municipales al arbitrio de un poder extraño como es el Congreso de -  
los Estados, los que tienen el ejercicio del poder tributa--  
rio, con las limitaciones que se han establecido en la Carta  
Magna, pero al fin y al cabo, en un régimen de relativa autog  
nomía Estatal, así también, creemos nosotros, debe hacerse -  
un esfuerzo para establecer en la Constitución General de la  
~~República bases más firmes de la autonomía financiera municipi~~  
pal.

De ahí que es urgente que el Municipio goce de una  
sólida situación financiera que le permita mantener, perma--  
nentemente y en todo momento, la prestación de todos sus serv  
vicios públicos que juegan un papel tan predominante en la -  
vida municipal.

En virtud de que los municipios no tienen -  
plena potestad jurídica tributaria, pues --  
son los Estados los que a través de sus Le-  
gislaturas les autorizan los recursos que -  
satisfacen sus presupuestos de egresos, se  
les ha confinado determinadas fuentes tribut  
tarias y sistema de imposición de bajo ren-



dimiento.

Por ello, es ya una preocupación de la Federación la de que los Municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para -- que puedan satisfacer sus necesidades más -- apremiantes y por ende, subsistir en forma -- autónoma.

Así, en las Leyes Tributarias que reglamentan los diversos subincisos del inciso b de la fracción XXIX, del Artículo 73 Constitucional, el Legislador ha tenido buen cuidado de señalar, en unos casos, la participación del Municipio en el rendimiento del -- impuesto y, en otros la obligatoriedad de -- los Estados para precisar la participación -- municipal a través de sus Legislaturas, --- pues de no hacerse así la Federación se abs -- tiene de entregarles las participaciones -- que les correspondan. (86)

La Constitución Federal, tiene sumo cuidado en salvaguardar la autonomía financiera del municipio, porque, como ya se ha dicho, no puede haber libertad política plena si se depende económicamente. Aunque por temores, quizás, de -- los Constituyentes, no se le da, la tan citada libertad al -- Municipio en forma plena, considero que éste tema (el del -- "Municipio Libre"), será un tema sumamente debatible, hasta -- en tanto no existan modificaciones de fondo en el Rubro Cons

---

(86) Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.  
Ob. Cit. p. 284

titucional.

B).- Régimen Fiscal Municipal.

Situación de importancia para la comprensión de este trabajo, representa el Régimen Fiscal Municipal, pues, en su análisis, podrá comprenderse los alcances y límites de la autonomía del Municipio en relación con el Estado y la Federación.

El Tesorero Municipal es el responsable directo de la elaboración de los presupuestos y del control presupuestal; sus obligaciones en esta materia son las siguientes:

- 1.- Elaborar proyectos mediante los cuales considere que mejore el funcionamiento de la Tesorería y la recaudación de los impuestos; así mismo, lo someterá a la consideración y aprobación del Ayuntamiento.
- 2.- Hacer los pagos en el presupuesto de egresos aprobado por la Legislatura del Estado, para el correspondiente ejercicio fiscal, exigiendo que los comprobantes respectivos estén visados por el Presidente Municipal y por el Síndico, si así lo ordena el Ayuntamiento, en la inteligencia de que cualquier pago sin las referidas formalidades carecerá de validez y servirá de base para exigir las correspondientes responsabilidades.

3.- Presentar al Ayuntamiento cada año, en el transcurso de los primeros quince días del mes de octubre, los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente ejercicio fiscal.

4.- Sujetarse a las bases establecidas en la Ley de Hacienda Municipal al elaborar los presupuestos haciéndose el cálculo aproximado de los rendimientos que puedan producir los diferentes ramos de los ingresos y determinando las plantas de empleados y los gastos necesarias para la buena marcha de las oficinas y servicios municipales cuidando que en ningún caso excedan los egresos de los ingresos.

5.- Fijar a los egresos, para los cuales haya impuestos especiales, cantidades iguales a las que se calculen como productos de ellos; estos rendimientos deben emplearse íntegramente y en forma exclusiva en el objeto que señalen las Leyes que hayan creado éstos impuestos. (87)

Función importante de la Tesorería Municipal es la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, que aunque estará supeditado a la aprobación de la Legislatura del Estado, denota la facultad del Municipio para determinar ciertas contribuciones y la manera en que será utilizado la totalidad de sus ingresos.

---

(87) Montaña G. Agustín. Manual de Administración Municipal. Edición. 1978. Editorial Trillas. p. 139

También debe de tomarse en cuenta que es una necesidad de carácter natural a mi juicio, que exista cierta su-peditación del Municipio hacia el Estado.

Partiendo de estas bases, sería conveniente en --- este punto, tratar de definir que es el Presupuesto de Ingre-sos y Egresos del Municipio, así quedará:

Es un documento de previsión y cálculo de los in-gresos municipales, y la forma en que estos serán utilizados, para la realización de las finalidades inherentes del Municipio.

Por considerarlo conveniente en este punto de mi -trabajo, transcribiré un calendario presupuestal, pues ésto-- dará una idea de las actividades que se van a desempeñar por los funcionarios municipales en relación con el presupuesto.

#### CALENDARIO PRESUPUESTAL

1o. de agosto:

Elaboración del programa o programas de desarrollo-económico o social del Municipio.

1o. de septiembre:

El Tesorero elabora el proyecto de presupuesto de-ingresos y egresos. El Tesorero elabora por separado

do los egresos que contengan ingresos especiales.

15 de septiembre:

El Tesorero entrega los proyectos de presupuestos al Ayuntamiento.

El Ayuntamiento examina el contenido y el equilibrio de los presupuestos de ingresos y egresos.

El Ayuntamiento aprueba y coloca los presupuestos en lugar visible.

El Ayuntamiento recibe las instancias de los habitantes del Municipio solicitando reformas.

26 de septiembre:

El Ayuntamiento examina las instancias y las tomó en consideración a su juicio.

10 de noviembre:

El Presidente Municipal remite los proyectos de presupuestos al Congreso para su aprobación.

31 de diciembre:

El Congreso aprueba los presupuestos:

10 de enero:

El Tesorero ejecuta el presupuesto de ingresos y egresos. (88)

La elaboración de un buen presupuesto radica, no sólo en el hecho de establecer en forma arbitraria las contribuciones a pagar, por los contribuyentes, y la forma en que estas contribuciones serán gastadas, sin que el presupuesto tiene la importancia de que de una manera, no se dañe la economía municipal, y de otra manera, se utilice de la mejor manera posible los ingresos obtenidos para el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del Municipio.

En este calendario presupuestal se establece que - el Tesorero deberá colocar en lugar visible el presupuesto, - para que si algún ciudadano de ese Municipio creyera conveniente el establecimiento de algún otro renglón municipal, - que no estuviera comprendido en el presupuesto o declare ante la autoridad competente y en el tiempo señalado, para que el Ayuntamiento resuelva a su juicio.

C).- Ley de Coordinación en Materia Fiscal.

Art. 10.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos Federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Art. 10.- Los Estados que deseen adherirse al sistema nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura.

También, con autorización de la Legislatura

podrán dar por terminado el Convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, del Convenio celebrado por el cual el Estado se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autorice o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las Leyes respectivas. (89)

Es innegable la importancia que tiene para el Municipio la Ley de Coordinación en Materia Fiscal, pues de esta manera se tiene una herramienta eficiente para la coordina-

(89) Código Fiscal de la Federación. (Ley de Coordinación en Materia Fiscal). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1967. Editorial Porrúa, S.A. pp. 543, 597 y 598

ción de las contribuciones y de la participación que tendrán los Estados y Municipios en los ingresos Federales.

He transcrito el Artículo 10, y el 10 por considera que en éstos está englobada la idea central que persigue la citada Ley.

Situación importante de hacer mención es la referente a que los Estados decidirán si participan o no, en las obligaciones y beneficios que establece esta Ley, pues sería inconstitucional que se obligara a los Estados a participar en ella de una manera obligatoria. Aunque sería sumamente beneficioso para la Nación que todos los Estados participaran en esta Ley.

Es importante mencionar que los Estados que no deseen participar en las ventajas que les concede esta Ley, -- participaran en los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional.

Para redondear las ideas planteadas hasta este punto de mi trabajo, es indispensable entender en un primer momento que el Artículo 115 Constitucional, es la base de la -



Organización y funcionamiento del Municipio, y que de aquí - se desprenden regulaciones más concretas de cada Estado y -- cada Municipio.

Es notorio al analizar, como lo he hecho en la tra- yectoria de mi trabajo, que el Municipio tiene limitaciones\_ en su libertad, (pues en realidad hablando de relaciones po- líticas y económicas en relación al Estado, no se puede ha- blar de libertad absoluta), pues el Estado y la Federación - tendrán influencia en delimitar las directrices para el desa- rrollo económico y social de los Municipios en su totalidad, como integrante primero del Estado y luego de la Federación.

Como ya he establecido en otro punto de mi trabajo esta limitación del Municipio es necesaria para que el Siste- ma Federal funcione, pues no podría hablarse de "libertad -- plena", de un ente político dentro de otro de mayor jerar- quía.

## CONCLUSIONES

- 1.- La Constitución Mexicana al hablar sobre el Municipio en su Artículo 115, y mencionar el concepto de "Municipio Libre", lo hace en forma ambigua, debido a ésto, ni las Leyes Estatales, ni los Reglamentos Municipales logran dar claridad a la situación de libertad municipal.
- 2.- El Municipio es "libre", para elaborar su presupuesto -- de ingresos y egresos (supeditado a la aceptación de la Legislatura Local), para administrar su hacienda y para prestar los servicios públicos.
- 3.- No se puede hablar de "Libertad Plena" del Municipio, -- siendo que, forma parte del Estado y de la Federación y por ende está supeditado jerárquicamente a éstos.
- 5.- Es necesario que exista armonía, equilibrio y sobre todo solidaridad entre los distintos niveles de gobierno, para que de esta manera exista mejor administración de los recursos nacionales.
- 5.- Debe entenderse que al Municipio se le ha de otorgar mayor autonomía financiera y política, puesto que, es el propio Ayuntamiento el que realmente conoce de cerca los

problemas de la colectividad.

6.- El Municipio como institución, ha sido y será la base de la democracia en nuestro país, porque a través de nuestra historia, se ha tratado de perfeccionar y modelar su organización política y administrativa.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA, IGNACIO

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

EDITORIAL PORRUA, S.A.

PRIMERA EDICION

MEXICO, 1973

CHAVEZ PADRON, MARTHA

EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO

EDITORIAL PORRUA, S.A.

TERCERA EDICION CORREGIDA

MEXICO, 1974

DE DIEGO GARCIA, V.

DICCIONARIO ETIMOLOGICO ESPAÑOL E HISPANICO

EDICION QUINTA

MADRID, 1894

DE MIGUEL, RAYMUNDO Y

EL MARQUEZ DE MORANTE

DICCIONARIO ETIMOLOGICO LATINO ESPAÑOL

OCTAVA EDICION

MADRID, 30 DE JULIO DE 1863

DE PINA, RAFAEL

DICCIONARIO DE DERECHO

EDITORIAL PORRUA, S.A.

MEXICO, 1965

DUTAILLIS CH. PETIT

LOS MUNICIPIOS FRANCESES

TRADUCIDA AL ESPAÑOL POR EL

LIC. JOSE LOPEZ PEREZ

EDITORIAL HISPANO AMERICANO

PRIMERA EDICION EN ESPAÑOL

MARGAIN MANATUO, EMILIO

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL

DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO

EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA

CUARTA EDICION

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS

POTOSI, 1976

MARTINEZ LOPEZ, LUIS

DERECHO FISCAL MEXICANO

EDITORIAL ECASA

TERCERA REIMPRESION

MEXICO, 1979

MONTAÑO G., AGUSTIN

MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

EDITORIAL TRILLAS

PRIMERA EDICION

MEXICO, 1978

MORENO, DANIEL

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

EDITORIAL PAX-MEXICO, S.A.

SEGUNDA EDICION

MEXICO, 1973

SALVA VICENTE, D.

NUEVO DICCIONARIO

ESPAÑOL - FRANCES

EDITORIAL GARNIER HERMANOS

SEXTA EDICION

PARIS, 1876.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(D.O. 17 DE FEBRERO DE 1917)

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO

DE MEXICO (EDITADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO

INSTITUCIONAL EN 1979)

LEGISLACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL

EDICIONES ALONSO, S.A. (1979)

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

EDITORES BRINGAS HERMANOS (1978)

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

(D.O. 19 DE ENERO DE 1967)

BANDO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO

(5 DE FEBRERO DE 1979).