

748



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

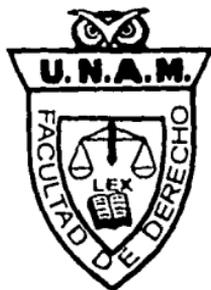
FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

LA AUTONOMIA ECONOMICA DEL MUNICIPIO  
DE ECATEPEC DE MORELOS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
PRESENTA

PAOLA ROMERO ACOSTA



ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# Paginación Discontinua

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



SECRETARÍA GENERAL  
DE LA UNAM

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional  
NOMBRE: Paola Romero Acosta.

FECHA: 12-NOV-02  
FIRMA: [Firma]

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna ROMERO ACOSTA PAOLA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA AUTONOMIA ECONOMICA DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Quintana Roldán, en oficio de fecha 1º de agosto de 2002 y el Lic. Enrique Quiroz Acosta, mediante dictamen del 9 de septiembre mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
"POR MI RAZA HABLARA EN SU NOMBRE"  
Cd. Universidad, D.F., septiembre 17 de 2002

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado debe iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad*

México, Distrito Federal, a 9 de septiembre de 2002.

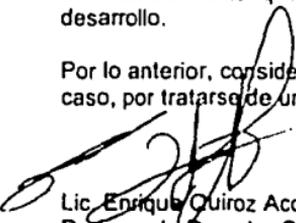
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
AMPARO.  
FACULTAD DE DERECHO.  
U.N.A.M.  
PRESENTE.

Me refiero a la revisión que amablemente tuvo a bien encomendarme de la monografía elaborada por la alumna Acosta Romero Paola, sobre "La autonomía económica del municipio de Ecatepec de Morelos".

El trabajo presentado comprende los aspectos torales del tema, la monografía atinadamente inicia con un bosquejo histórico del municipio en Grecia y Roma para luego analizar su desarrollo y regulación en México en las diversas constituciones que tuvieron vigencia desde la época colonial hasta la de 1917, para llegar a su actual concepción jurídica e identificándolo como la institución juridico-política-social que sirve como base de la división territorial y de la organización político administrativa de los Estados.

La ponente presenta postura con base al estudio del municipio de Ecatepec, basándose en que es uno de los municipios más grandes en territorio y el segundo más poblado de México y por ello, sostiene, también crecen las necesidades de sus habitantes, particularmente de los servicios públicos que reciben, sin embargo apunta que los ingresos fiscales mas significativos son retenidos la mayor parte por la Federación y son escasa e inequitativamente canalizada por medio de la figura de las participaciones. Por lo que propone una readecuación legislativa que redistribuya adecuadamente los ingresos tributarios entre los tres ordenes de Gobierno, y dotar al municipio de mayor independencia para buscar alternativas de financiamiento que le permitan solventar sus necesidades y lograr así su desarrollo.

Por lo anterior, considero que la tesis cumple con los requisitos reglamentarios del caso, por tratarse de una investigación sistematizada, abundante y propositiva.



Lic. Enrique Quiroz Acosta  
Profesor de Derecho Constitucional  
de la Facultad de Derecho.



LIBERTAD NACIONAL  
AZIENIA II  
MEXICO

México, D.F., 1° de Agosto de 2002.

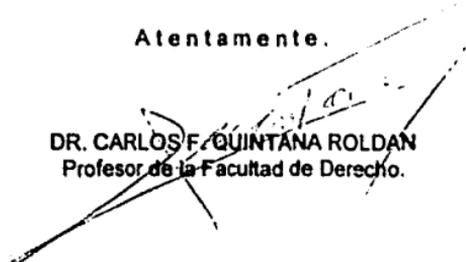
**DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo  
Facultad de Derecho  
Presente.

De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo, he venido dirigiendo la tesis profesional de la alumna **PAOLA ROMERO ACOSTA**, denominada: "**LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS**".

A juicio del suscrito la investigación correspondiente se encuentra concluida, por lo que la estoy remitiendo a usted para que de estimarlo oportuno se autorice a la alumna a seguir con sus trámites recepcionales en la Facultad de Derecho.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente.

  
**DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN**  
Profesor de la Facultad de Derecho.

C.c.p. Srita. Paola Romero Acosta.- Para su conocimiento.

## *A Dios:*

*Por regalarme el  
sublime regalo de la  
vida y todo lo que esta  
implica.*

## *A mis Padres:*

*El Señor      Manuel de Jesús Romero Saldivar  
y  
La Señora      Pilar Acosta Martínez*

*Por todo su amor, sus cuidados y su  
incalculable esfuerzo por dirigirme a la  
superación espiritual y profesional.*

*Se que esto no sería posible sin todo el apoyo  
que me han brindado. Los amo.*

*A mi hermano:*

*El joven Juan Manuel Romero Acosta*

*Por haber venido a este mundo y darme la  
dicha de tener un hermano.*

*A mi Abuelita:*

*La Señora Paula Saldivar Flores +*

*Por tu amor, ternura y bendiciones.  
Nunca te iras siempre vivirás en mi  
mente y en mi corazón. Te lo prometí y  
hoy te lo cumplo.*

*A mi Abuelito:*

*El Señor Ángel Acosta López.+*

*Por tu amor, nunca te voy a olvidar..*

*A mi Abuelita:*

*La Señora Angela Martínez Morales*

*Por tu amor, cuidados y apoyo incondicional que siempre me has ofrecido.*

*A mi Asesor:*

*El Doctor Carlos F. Quintana Roldan.*

*Por su instrucción en la realización de la presente investigación.*

*A mi Universidad:*

*Universidad Nacional Autónoma de México*

*Por haberme dado el privilegio de ser parte de tan honorable institución.*

*A mi facultad:*

*Facultad de Derecho*

*Por darme la complacencia de  
formar parte de ella y ser recinto  
para disfrutar de incontables  
momentos de dicha y felicidad.*

*A mis profesores:*

*Por participarme de sus  
conocimientos y  
experiencia profesional.*

*A familiares y amigos:*

*Que de alguna manera me  
han sufragado en el transcurso  
de mi vida.*

*Con Amor, cariño y respeto.*

*Paola.*

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1	Conceptos Generales del Municipio. ....	1
1.1.1	Concepto Etimológico del Municipio. ....	1
1.1.2	Definición de Municipio. ....	5
1.1.3	Fuentes del Derecho Municipal. ....	11
1.1.4	Naturaleza Jurídica del Municipio. ....	16
1.1.5	Personalidad Jurídica del Municipio. ....	17
1.2	Antecedentes Históricos del Municipio. ....	21
1.2.1	Antecedentes Remotes de la Organización de las Primeras Ciudades. ....	22
1.2.2	El Municipio en Grecia. ....	24
1.2.3	El Municipio en Roma. ....	28
1.2.4	El Municipio en España. ....	33
1.3	Origen y Evolución del Municipio Mexicano. ....	37
1.3.1	Época Precortesiana. ....	37
1.3.2	El Municipio en la Conquista y en la Colonia. ....	39
1.3.3	Los Cabildos Precursores de la Independencia. ....	42
1.3.4	El Municipio en la Constitución de Cádiz. ....	44
1.3.5	Constitución de Apatzingan. ....	45
1.3.6	Constitución de 1824. ....	46
1.3.7	Leyes Constitucionales de 1836 y la Bases Orgánicas de 1843. ....	47
1.3.8	Constitución de 1857. ....	48

1.3.9 Constitución de 1917. ....	49
1.4 Base Legal del Municipio. ....	50
1.4.1 Constitución Federal. ....	52
1.4.2 Constituciones Estatales. ....	65
1.4.3 Ley Orgánica Municipal de cada Entidad. ....	66
1.4.4 Disposiciones Reglamentarias. ....	68

**CAPITULO II.**  
**ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS**

2.1 Origen y Evolución del Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	71
2.1.1 Significado Etimológico de Ecatepec y su topónimo. ....	71
2.1.2 Época Prehistórica. ....	73
2.1.3 Época Prehispánica. ....	74
2.1.4 Época Colonial. ....	78
2.1.5 Época Independiente. ....	82
2.1.6 Época de la Revolución. ....	85
2.2 Estructura Administrativa del Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	87
2.2.1 Organigrama Administrativo del Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	87
2.2.2 Presidente Municipal. ....	87
2.2.3 Los Síndicos. ....	89
2.2.4 Los Regidores. ....	91
2.2.5 Escudo del Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	92
2.2.6 Características Fisiográficas. ....	94
2.2.6 a Ubicación Geográfica. ....	94

2.2.6 b Orografía. ....	95
2.2.6 c Hidrología. ....	96
2.2.6 d Geología. ....	97
2.2.6 e Clima. ....	97
2.2.6 f Uso de Suelo. ....	97
2.2.7 Características Bióticas. ....	98
2.2.7 a Flora. ....	98
2.2.7 b Fauna. ....	99
2.2.8 División Política. ....	99
2.2.9 Características Demográficas. ....	103
2.2.10 Aspectos Económicos. ....	105
2.2.10 a Sector Agropecuario. ....	106
2.2.10 b Sector Industrial. ....	108
2.2.10 c Sector Comercio y Abasto. ....	109
2.2.10 d Sector Turístico. ....	110
2.2.11 Aspectos Sociales. ....	111
2.2.11 a Seguridad Pública y Protección Civil. ....	112
2.2.11 b Salud. ....	113
2.2.11 c Educación. ....	114
2.2.11 d Cultura. ....	115
2.2.11 e Deporte. ....	116
2.2.11 f Vivienda. ....	117
2.3 El Municipio de Ecatepec de Morelos Bajo el Marco Legal. ....	117
2.3.1 Principales Ordenamientos que Regulan el Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	119

**CAPITULO III.**  
**AUTONOMÍA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS**

3.1 Diversos Conceptos de Autonomía Municipal. ....	122
3.1.1 Antecedentes Históricos de la Autonomía Municipal. ....	122
3.1.2 Conceptos de Autonomía Municipal. ....	129
3.2 Apreciación de la Autonomía en el Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	132
3.2.1 Autonomía Subjetiva u Organizativa. ....	133
3.2.2 Autonomía Objetiva o Competencial. ....	142
3.3 Apreciación de la Autonomía Económica en el Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	151
3.3.1 Marco Constitucional. ....	151
3.3.2 Libertad de la Hacienda Municipal. ....	153
3.3.3 La Participaciones Federales a los Municipios. ....	157
3.3.4 Convenciones Nacionales Fiscales. ....	158

**CAPITULO IV.**  
**ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN EL MUNICIPIO DE  
ECATEPEC DE MORELOS.**

4.1 Conceptos Necesarios para Entender las Finanzas Públicas Municipales. ....	164
4.2 Elaboración del Presupuesto de Egresos. ....	176
4.2.1 Planeación del Desarrollo Municipal. ....	176
4.2.2 Los Programas. ....	181

4.2.3 Presupuesto de Egresos. ....	182
4.2.4 Ejecución del Presupuesto de Egresos. ....	184
4.3 Deuda Pública. ....	186
4.4 Elaboración del Presupuesto de Ingresos. ....	190
4.5 Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública Municipal. ....	195
4.5.1 Registro Contable y Presupuestal. ....	196
4.5.2 Información Contable, Presupuestal y Financiera. ....	198
4.6 Análisis y Comentarios de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, de 1999, con relación a las Finanzas Públicas Municipales. ....	200

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Presento la siguiente tesis, para obtener el título de Licenciada en Derecho, en cumplimiento con lo dispuesto por el Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La investigación se centró en exponer la trayectoria histórica del municipio en general, exponiendo en lo particular las características sociales, económicas y jurídicas de Ecatepec de Morelos; así como ostentar la necesidad de una readecuación legislativa que distribuya adecuadamente las condiciones tributarias entre las tres instancias de gobierno, para lograr una autentica autonomía económica en el Municipio Mexicano, sin que esto signifique un poder sin limitaciones, aislamiento o rompimiento de la unidad nacional.

En el primer capítulo expongo las características de la organización social que existió desde las lejanas épocas proto-históricas, en que el hombre ya buscaba su convivencia grupal, posteriormente en las épocas donde el hombre ya se cuestionaba por el progreso y la evolución. Con estos antecedentes podemos establecer la convivencia en grupo de los diversos grupos humanos que se formaron tales como los clanes, las tribus y las hordas.

Posteriormente se expone una serie de ideas en torno a la organización de Grecia, ya que considero que para la justa comprensión del proceso histórico de la formación del Municipio, es preciso conocer la ciudad griega, aunque en Grecia no podemos considerar la aparición del Municipio, no podemos dejar aun lado el hecho de que sus urbes fueron la bases de la constitución de las Civitas Municipales existentes en Roma, en donde ya se origina legalmente la existencia del Municipio. Posteriormente se expone el tratamiento que tuvo el municipio en España.

Subsiguientemente se expone la trayectoria histórica del Municipio en México, mostrando los vaivenes históricos en que este estuvo involucrado.

Trasladándonos de los antecedentes históricos del municipio nos remontamos en la actualidad, analizando las bases jurídicas sobre las que se sustenta el Municipio Mexicano.

En el segundo capítulo se muestra el origen y evolución del Municipio de Ecatepec de Morelos, exponiendo las diferente etapas históricas en las cuales se ha ido desarrollando. Se muestra la estructura administrativa con la que cuenta actualmente. Igualmente se detallan las características sociales, jurídicas, económicas, fisiográficas, bióticas y demográficas de este Municipio, que es uno de los más extensos en territorio y el segundo más grande en población. Precizando la base sobre la cual se sustenta jurídicamente este Municipio.

En el desarrollo del tercer capítulo en el que se contiene el tema primordial de la presente investigación se aprecia la autonomía económica del municipio de Ecatepec de Morelos, manifestando en este apartado la necesidad de que exista una verdadera libertad municipal. Las razones son porque es un nivel de gobierno esencial para el desarrollo de nuestro país, por lo cual debe de contar con mayor libertad económica para poder administrar libremente su hacienda, pues hay que tener en consideración que cada municipio conoce todos y cada una de sus requerimientos para poder cumplir con sus necesidades, aclarando que no se pretende un aislamiento, ni un rompimiento entre los tres ordenes de gobierno, ni desconocer la supremacía del Gobierno Federal y Estatal sobre el Municipal. Pero a pesar de esta supremacía, no hay que olvidar que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es por lo tanto la célula social y jurídica fundamental para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de nuestro país, por ello es necesario otorgar al municipio una verdadera autonomía.

El tema obligado por su importancia de primer orden, es el relativo a las finanzas municipales, ya que su fortalecimiento es una condición indispensable para que pueda operar una autentica autonomía económica en el municipio. Por ello en el cuarto y último capítulo expongo algunos conceptos básicos para poder entender con mayor precisión las finanzas municipales, explicando la forma de realizar los presupuestos, tanto de egresos como de egresos, los mecanismos de la revisión y probación de la cuenta publica municipal.

Es de esta manera como se concluye esta investigación, proporcionando al final del presente trabajo mis conclusiones, las cuales se basan en el estudio y análisis de la presente tesis.

México, D.F, agosto del 2002.

*Paola Romero Acosta.*

## CAPITULO I.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

#### 1.1 Conceptos Generales del Municipio.

##### 1.1.1 Concepto Etimológico del Municipio.

El vocablo municipio proviene del Latín siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto como personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>1</sup> De aquí se deriva el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgo la ciudad de autónomas en su manejo administrativo. Debemos hacer notar el origen común con otro similares que se refieren también al

---

<sup>1</sup> - Caromina, Joan y Jose A. Diccionario Crítico y Etimológico de la Lengua Castellana, citado por Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. 3ra ed. Ed. Porrúa, Mexico, 2001, p. 17.

Municipio tal es el caso de la palabra comuna que es mucho más usual en el idioma francés, es utilizado para designar a las corporaciones municipales; su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes mencionado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.<sup>2</sup>

Según Cicerón, el municipio era en Roma "Una Ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la sociedad romana". Su implicación jurídico política, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra que proviene de "munus" –oficio- y capere -tomar-. Conforme al concepto romano de "municipio" este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al estado y cuyos habitantes se convertían en habitantes de Roma, conservando una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos. Bajo el gobierno de Julio Cesar en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la lex municipalis que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se les había concedido el carácter de municipio por el estado romano, una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen municipal fue Gades –Cádiz-en España cuando este país era provincia de Roma. Los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de "municipes", a diferencia de las que no habían sido

---

<sup>2</sup> - Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 2001 p.2 -.

elegidas en municipios, y que se llamaban simplemente incolae – moradores.<sup>3</sup>

En el estudio etimológico del significado del “*Municipio*”, encontramos diversas apreciaciones interesantes sobre el tema, así, expongo otro enfoque al respecto, del autor Héctor Vázquez: La palabra *municipium* (de donde proviene nuestro municipio) según las fuentes latinas presenta una triple significación. Equivale, en primer lugar a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

#### 1. *Poblaciones Amuralladas y Poblaciones no Amuralladas.*

La primera equivalencia se justifica por la presencia del verbo *munio*, como parte del término *municipium*. Este verbo significa justamente fortificar, amurallar, de donde el sustantivo toponimico de *municipium* significara lugar amurallado o lugar fortificado. De manera que, se piensa, en su origen la voz *communis* hace referencia al grupo humano que convive dentro de un recinto amurallado o de un municipio.

Según esta suposición, los *municipia*, serian las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo politico-social gracias al cual habrian podido seguir un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades (*civites*), mientras que los *fundos* y *ager*, serian todavia entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo económico y político,

---

<sup>3</sup> - Burgoa Orihuela Ignacio *Derecho Constitucional*, ed. Ed. PANTUA, Mexico 2000 p. 886.

y ello determinaría, en todo caso, el trato que el pueblo romano, en su afán expansionista, hubiera podido darle a cada una de estas entidades.

Como quiera que sea debe destacarse que el carácter racionalizado que lleva consigo el uso de estos términos por parte de sus fuentes latinas, permite suponer que, detrás de los nombres, se encuentra una verdadera sociedad, en mayor o menor grado desarrollada, con sus correspondientes leyes y autoridades.<sup>4</sup>

### *2. Poblaciones con Autoridades Propias*

Las fuentes mencionadas, en el uso de las voces de municipium y de municipes, aluden claramente al desempeño de cargo de autoridad. En efecto se ha visto también municipium, se encuentra la voz munus eris que significa cargo, oficio o autoridad.

Según esta tendencia, reciben el nombre de municipes, quienes ejercen algún cargo de autoridad dentro del municipio. Los municipios, por tanto, son las entidades que sin lugar a dudas tiene una muy aceptable organización política o autoridades establemente constituidas. El municipio es por tanto, una población bien organizada, asentadas en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanente.<sup>5</sup>

### *3. Los Habitantes del Municipio.*

Según este enfoque se llama municipe al hombre que ha nacido con la condición de libre en un municipio; y también se le

---

<sup>4</sup> "Vázquez, Héctor. *El Municipio Mexicano*, 1ra. ed. SEP, México, 1998, p.42".

<sup>5</sup> "Op. Cit., p. 43".

llama municipes al hombre, que cualquiera que fuese su condición, hubiera desempeñado algún cargo público, por tanto, los municipes son los ciudadanos romanos”.

Según vemos las fuentes aclaran que en los municipios, unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana (privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio), mientras que otros habitantes tenían otro estatus, como el de peregrinos. Pero en todo caso lo que importa subrayar es que las fuentes están empleando el mismo término de municipium, tanto para significar el lugar amurallado como para significar igualmente a la autoridad, cuanto para referirse a los habitantes de dicho lugar, abstracción hecha de cual sea su condición jurídica y política.

Como quiera que sea, Roma, al final del Imperio, por las mismas razones políticas terminará extendiendo el mismo estatus de ciudadanía romana a todos los habitantes del mismo (con excepción de los llamados siervos). De esta manera se concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal, como base de la división político-administrativa del Imperio, así como reconociéndoles a todos los habitantes, según hemos dicho, la calidad de ciudadanos.<sup>6</sup>

### **1.1.2 Definiciones del Municipio.**

Tarea compleja y ardua la de elaborar una definición, sin embargo en cualquier ámbito de conocimiento la necesidad de una

---

<sup>6</sup> - Ibidem. ", p. 46 -.

definición es innegable pues es el punto de partida para iniciar el estudio y análisis, de nuestro objeto de estudio, que en este caso es el Municipio.

Son significativas y variadas las definiciones que los estudiosos en la materia expresan sobre el municipio. Algunas de las definiciones de la institución en análisis las encontramos en diversos diccionarios y enciclopedias. Definiendo así, el *Diccionario de la Real Academia Española* al Municipio, " Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".

La *Enciclopedia Universal Sopesa*, señala que el municipio:

Conjunto de habitantes de un mismo término regidos por un Ayuntamiento. El mismo Ayuntamiento. Il el término municipal.<sup>7</sup>

La *Enciclopedia Espasa Calpe* establece de la siguiente manera la definición del municipio:

Es una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, con personalidad jurídica definida, y que tiende a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político, tal como: Provincias, Regiones, Estados, Unión de Estados.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> " *Enciclopedia Universal Sopesa*, Ed. Ramón Sopesa, Tomo VI, p. 5 "

<sup>8</sup> " *Enciclopedia Universal Ilustrada, Europea-Americana*, Ed. Espasa-Calpe, Tomo XXXVII, p. 50 "

A continuación se expresaran las definiciones del municipio, encontradas ya, en diccionarios y enciclopedias propiamente jurídicos:

La *Enciclopedia Jurídica Omeba* señala que municipio o municipalidad es:

Una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, en mayor o menos grado, de una entidad publica superior, el Estado provincial o nacional.<sup>9</sup>

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el municipio es:

La organización Politico-Administrativa que sirve como base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.<sup>10</sup>

El *Diccionario del Catedrático Burgoa Orihuela*, define al municipio de la siguiente manera:

Conforme al artículo 115, in capite, de la Constitución, el municipio "libre" es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> - *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Ed. Omeba, Tomo XIX, p. 960".

<sup>10</sup> - Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 11va. ed. Ed. Porrúa, Mexico, 1998".

<sup>11</sup> - Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ta. ed. Ed. Porrúa, Mexico, 1998, p. 301".

A continuación vamos a referirnos a las definiciones que han estructurado diversos autores representativos:

El maestro *Ocho Campos*, establece que el municipio es:

Es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional; Aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.<sup>12</sup>

Por su parte el Doctor *Acosta Romero* define al municipio de la siguiente manera:

Es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud.<sup>13</sup>

El Doctor *Quintana Roldán* establece que el municipio es:

La institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión, autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.<sup>14</sup>

*Reynaldo Robles* establece que el Municipio es:

---

<sup>12</sup> - Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 272".

<sup>13</sup> - Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12va. ed. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 685".

<sup>14</sup> - Quintana Roldán... Op Cit., p. 6".

La colectividad declarada como tal para la ley y que reúne los requisitos señalados por la misma.<sup>15</sup>

Con frecuencia suele usarse indistintamente los términos: cabildo, ayuntamiento, municipalidad, ciudad, categoría política y Municipio, para aclarar al respecto mencionaremos el significado de cada uno de estos términos expresados por la autora Teresita Rendón Huerta.

*Cabildo*: constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación. Durante la conquista, cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la corona podían resistir las deliberaciones del cabildo, pero estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros. El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el gobernador, y a falta de este, por su teniente o por su alcalde. Eso explica, de cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

---

<sup>15</sup> - Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. 3ra. ed. Ed Porrúa, México, 1998, p. 34".

En el intento por desaparecer los cabildos, aparecen las salas capitulares y juntas de representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas de poder legislativo de las naciones provincias. En la actualidad sólo se conserva, la expresión "sala de cabildos" o "reunión de cabildos", para referirse al lugar en que normalmente sesiona el ayuntamiento o a las juntas de los municipales, pero su sentido original se ha perdido por completo.

*Ayuntamiento:* Es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y esta integrado por el presidente municipal, en algunos países se le denomina intendente o ejecutor, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo. Se le ha determinado como la corporación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.

*Municipalidad:* Es propiamente el gobierno del municipio alude este termino a un sólo alentó de dicho ente, y aunque es común su equiparación la mayoría de autores coinciden que el municipio es el todo y la municipalidad una parte del mismo.

La municipalidad ese órgano administrativo y político que gobierna la extensión territorial de la ciudad. Es creación de la ley y posee aquellos derechos que sus cartas les acuerden expresa o incidentalmente para su indispensable existencia.

*Ciudad*: Es un sector territorial del municipio en el que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede en los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad, lo que evidentemente no se cumple cuando estamos en presencia de un municipio rural.

Per definitionem todo municipio debe tener un territorio y este no siempre es urbano; de ahí que surja una triple clasificación en razón de las características del mismo y así tenemos: municipio urbanos y rurales y algunos autores incluyen a los municipios mixtos.

*Categoría Política*: Es el grado político que históricamente o por disposición legal corresponde a un lugar determinado, en función del número de habitantes, de su extensión territorial y de los servicios con que cuenta.

### **1.1.3 Fuentes del Derecho Municipal.**

El vocablo fuentes se deriva del latín "fons, fontis", que en su prístina acepción, alude al manantial de agua que brota de la tierra. Por extensión y con un sentido figurado, fuente significa también aquello que en principio, fundamento u origen de algo.<sup>16</sup>

La expresión fuentes del derecho no es unívoca; pues bajo tal denominación han sido planteadas y resueltas desde distintos puntos de vista, cuestiones diversas y al respecto Reynaldo Robles expone las siguientes:

---

<sup>16</sup> - Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana; Tomo XXIV; Ed. Espasa-Calpe S.A., Madrid Barcelona, 1989 p. 1461 -.

### *1. Fuentes Filosóficas:*

Desde el punto de vista filosófico la fuente suprema e inagotable, del derecho, es el espíritu humano, en efecto, él hombre es el único ser capaz de dictar normas, de él emanan, ya sea, en forma individual o colectiva, democrática o despóticamente.

### *2. Fuentes Sociológicas:*

Desde el punto de vista sociológico se señalan como fuentes del derecho las causas, circunstancias, motivaciones de carácter social que influyen en el criterio del que hace la ley para darle tal o cual contenido.

### *3. Fuentes Históricas:*

Desde el punto de vista histórico, se señala como fuente de un orden jurídico al sistema jurídico del cual se deriva, por ejemplo, el orden jurídico mexicano tiene como fuente el derecho romano.

### *4. Fuentes del Conocimiento:*

Desde el punto de vista del conocimiento, la fuente es el instrumento que permite satisfacer la necesidad de conocer algo a través de los sentidos, nos ofrece los datos objetivos requeridos para la conceptualización científica, en algunas ocasiones del dato concreto radica el objeto mismo a estudiar, de ahí que las fuentes del conocimiento se dividan en: directas o indirectas.

*a) Fuentes de Conocimiento Directas:*

Las constituye el objeto mismo a estudiar, por ejemplo si vamos a estudiar la ley orgánica municipal del estado de México, la fuente directa lo será, la misma Ley Orgánica.

*b) Fuente del Conocimiento Indirectas:*

Será el instrumento que nos refiera, que nos describa el objeto a estudiar, así siguiendo el mismo ejemplo, fuente indirecta del conocimiento de la mencionada ley orgánica sería algún instrumento que no las refiera, comente o describa.

*5. Fuentes para Fundamentar un Acto de Autoridad:*

En cumplimiento a la garantía de legalidad establecido en el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que las autoridades tienen la obligación de fundamentar sus actos, esto es, de señalar los artículos en donde estén establecidas sus atribuciones, su competencia y el supuesto jurídico que invoque.

En el caso de las fuentes del derecho como disposición o ley que faculta o prohíbe a una persona la realización de una acción, las fuentes del derecho municipal, son aquellas que establecen atribuciones a sus órganos, en México las fuentes principales son: Constitución Federal, la Constitución de las Entidades Federativas a la que corresponda el municipio, así como la respectiva Ley Orgánica Municipal, las disposiciones emitidas por el Ayuntamiento del propio municipio, para regular las relaciones internas entre sus órganos y sus relaciones de estos con los vecinos, o bien, las

relaciones vecinales, como ejemplo de este tipo de disposiciones podemos señalar los Bandos y Reglamentos Municipales.

#### *6. Fuentes de Interpretación de Lagunas:*

El derecho por sus propia características de generalidad y abstracción no prevé todas los supuestos, por los que en el momento de aplicarlo, hay que interpretarlo y en su caso integrar lagunas, para ello hay que acudir a las fuentes de interpretación e integración de lagunas, estas son las normas y técnicas jurídicas que pueden auxiliarlo.

Normalmente la ley determina en cada caso concreto, cuales serán las fuentes de interpretación e integración, las leyes supletorias a las que se puede acudir.

El orden jurídico que establece las disposiciones que otorgan derechos y obligaciones a las autoridades y vecinos de un municipio, constituyen la fuente de derecho municipal y como tales podemos mencionar las siguientes:

- 1.- La Constitución tanto Federal como de la Entidad Federativa correspondiente.
- 2.- Las Leyes Federales, Locales y Municipales.
- 3.- Los Reglamentos Municipales.
- 4.- La Jurisprudencia de Tribunales Federales, Locales y de los Tribunales Contenciosos Administrativos.
- 5.- Los Convenios de derecho publican celebrados con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con otros entes públicos.
- 6.- Las Circulares y Oficios.
- 7.- Los Usos y Costumbres.

8.- Los Principios Generales derivados del derecho municipal.

9.- Los criterios doctrinales de los tratadistas de derecho municipal.

10.- Las ideas político-sociales de los gobernantes.<sup>17</sup>

La maestra Teresita Rendón Huerta, coincide con el listado de las fuentes del derecho municipal que nos proporciona el especialista en la materia Reynaldo Robles, con la excepción que considera una fuente mas dentro del derecho municipal, y se refiere al derecho comparado y omite las ideas político-sociales de los gobernantes.

Al respecto la profesora antes mencionada, establece que la clasificación moderna más generalizada, de las fuentes del derecho es la siguiente:

*A) Fuentes Formales:*

Según unos autores "son los procesos de manifestación de las normas jurídicas", y según otros, "las formas de manifestarse las normas jurídicas". En estas categorías son uniformemente incluidas, la ley, la jurisprudencia y la costumbre

*B) Fuentes Materiales o Reales:*

Son las constituidas por los factores o elementos determinados del contenido de las normas jurídicas. Son consideradas fuentes materiales las necesidades reales (económicas políticas, morales, etc ), y las exigencias de justicia, de orden, (de seguridad, etc ), que el legislador o el juez tienden a

---

<sup>17</sup> - Reynaldo Robles .. Op. Cit., 14-17 "

solucionar a través de sus diferentes modos técnicos de producción normativa. La doctrina es generalmente considerada como fuente material del derecho, cuando describe, desde un enfoque axiológico, los fundamentos de cada institución jurídica.<sup>18</sup>

#### **1.1.4 Naturaleza Jurídica del Municipio.**

El artículo 115 constitucional, partiendo del artículo 109 que Carranza reforma en 1914 para colmar una de las lagunas más grandes de la Constitución del 57, previene que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y agrega que se trata de una persona moral. La naturaleza del municipio es tanto política como administrativa: dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante la voluntad popular por un lado y presta servicios públicos por el otro. El aspecto político lleva al Constituyente a determinar que los miembros del órgano deliberante (ayuntamiento) y su funcionario ejecutivo (presidente municipal) se eligieran por el pueblo mediante sufragio universal directo.<sup>19</sup>

La dimensión administrativa a provocado opiniones divergentes entre los doctrinarios Gabino Fraga, en su obra ya clásica dice que "... el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra a lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución: El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los

---

<sup>18</sup> - Rendon Huerta, Teresita **Derecho Municipal**, 2da. ed., E.d. Porrúa, México, 1998, p. 7".

<sup>19</sup> - Ruiz Massieu, José Francisco, **El Nuevo Artículo 115. En el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, 12va. ed., E.d. Porrúa, México, 1998, p. 247".

servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>20</sup>

Andrés Serra Rojas asume una postura ecléctica cuando considera que "... la descentralización por región (la municipal) es una forma mixta administrativa y política que organiza una entidad autónoma".<sup>21</sup>

Moisés Ocho Campos en su perspectiva distinta entiende al municipio como "... la forma natural y política a la vez de la organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular".<sup>22</sup>

#### **1.1.5 Personalidad Jurídica del Municipio.**

La personalidad jurídica es, la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. El origen y fundamento de la persona jurídica esta como lo afirma la generalidad de la doctrina en el ordenamiento legal.

Jurídicamente persona significa todo ser o ente sujeto de derechos y obligaciones, con ello se alude tanto a los seres humanos como a las personas morales o colectivas precisamente los primeros como seres y los segundos como entes, ambos sujetos de derechos y obligaciones.

"El Municipio es entonces una persona jurídica colectiva".

El principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio esta claramente establecido en el artículo 115 de Ley

---

<sup>20</sup> - Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38va. ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 219".

<sup>21</sup> - Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 716".

<sup>22</sup> - Ocho Campos...Op. Cit., p. 14".

Suprema, repitiéndose en las Constituciones Locales y en las Leyes Orgánicas Municipales. Este atributo hace que el municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y diferencia de otras entidades y, finalmente tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera municipal.<sup>23</sup>

Acosta Romero establece al respecto:

La personalidad jurídica del Municipio esta reconocida en la Constitución en el Artículo 115, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-Administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.<sup>24</sup>

En la fracción II del artículo 115 Constitucional confiere al municipio jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio al señalar expresamente que: Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, sé esta precisando el alcance que se les confiere y sé esta poniendo las bases para las facultades que enseguida se les otorgan: para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como, reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

---

<sup>23</sup> - Quintana Roldan... Op. Cit., p. 22".

<sup>24</sup> - Acosta Romero...Op.Cit., p. 700".

En general podemos afirmar que el órgano constitucional del Municipio es el Ayuntamiento que por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del Presidente Municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenio. Sin embargo debemos precisar que tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, en la casi totalidad de las legislaciones estatales, es el síndico municipal, pues es precisamente uno de sus atributos es velar y custodiar los intereses del Municipio.<sup>25</sup>

Encontramos diversas posturas de los estudiosos en la materia, en donde según el criterio de cada uno, establecen diferentes clasificaciones las doctrinas que tratan de explicar la naturaleza y origen del municipio.

A continuación se expondrán las posturas que establece Reynaldo Robles:

A) *Tesis Sociológica:*

Esta tesis considera que el municipio es una formación natural, anterior al Estado. por lo que no puede ser una creación del mismo. Por ello, el dilema será averiguar si el municipio existía antes que el Estado. Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y

---

<sup>25</sup> - Op. Cit., p. 23 -.

que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.

Dentro de esta tesis que estamos estudiando se considera que el municipio es una formación natural, anterior al estado y además se consideran las características sociológicas como suficientes para la existencia del mismo, por lo cual el profesor Reynaldo Roble hace las siguientes reputaciones al respecto.

*B) Tesis Jurídica:*

Esta tesis por su parte, sostiene que antes que la ley declare al municipio como tal, solo existe congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, el municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, este no existe como municipio es simplemente un centro de población, es la ley que le da tal carácter y la que le señalan sus requisitos, así como su forma de ser.

Unos de los exponentes más típicos de esta tesis es el doctor Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse el municipio natural, ya que: El municipio aplica en esencia una forma jurídico política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella tiene un territorio una población, un orden jurídico un poder publico y gobierno que lo desempeña. Sin estos tres ultimas elementos y primordialmente sin

el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir tácticamente el municipio.<sup>26</sup>

### *C) Tesis Ecléctica:*

Reconociendo el aspecto jurídico pero pretendiendo armonizarlo con el sociológica, surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, este no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requiere los dos elementos.

De las tesis anteriores el profesor Reynaldo Robles expresa sus conclusiones con las cuales estoy de acuerdo:

1. No toda agrupación vecinal que hubiera evolucionado en términos de la tesis sociológica, puede ser relacionada como municipio.

2. Hay municipios tanto históricamente como aun en la actualidad, reconocidos por nuestras leyes que no reúnen los requisitos de la mencionada tesis.

3. De ahí que fueren los municipios la colectividad declarada por la ley y que reúne los requisitos señalados por la misma.<sup>27</sup>

### **1.2 Antecedentes Históricos del Municipio.**

El Municipio es una institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el derecho que la ha ido precisando, definiendo y perfilando.

---

<sup>26</sup> "Burgos Orihuela... Op. Cit. p. 2223 "

<sup>27</sup> "Reynaldo Robles... Op. Cit. p. 34 "

Para analizar el Municipio tenemos que estudiar su aspecto histórico destacando las épocas de mayor trascendencia, trataremos de encontrar en primer lugar las motivaciones y las necesidades a las que respondió su florecimiento y también las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de su aparición.

Es importante remontarnos desde los antecedentes remotos de las primeras ciudades pues, la evolución de las organizaciones urbanas, desde las más remotas, ha tenido la finalidad de buscar formas adecuadas para satisfacer las necesidades de convivencia de los seres humanos, después analizaremos el Municipio en Grecia y en Roma, pues en este campo como en otros tantos del pensamiento, es necesario acudir a dos de las principales fuentes de la cultura occidental, también trataremos España ya que de la implantación del Municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana, de esta forma estudiaremos la trayectoria histórica del Municipio.

### **1.2.1 Antecedentes Remotos de la Organización de las Primeras Ciudades.**

Las investigaciones históricas y arqueológicas más aceptadas afirman que el "Homo Sapiens", diferenciado en lo que ahora es nuestra especie, aparece en la época geológica cuaternaria, alrededor de hace 60,000 años, según se calcula para los restos del hombre de Grimaldi o el de Cro-Magnón. De aquellas lejanas

épocas proto-históricas, la aventura evolutiva de los grandes grupos humanos ha generado todo un acervo importante de experiencias, conocimientos, ideas e instituciones.

Seguramente las primeras preocupaciones de aquellas primitivas sociedades fueron de satisfacer su necesidad de seguridad y convivencia. El sentido de sociabilidad era propicio para el surgimiento de las primigenias organizaciones, como las hordas, los clanes o las tribus. Sin perder de vista que desde el neolítico aparecen algunas aldeas o caseríos lacustres del tipo de palafitos, por muy diversas zonas de Asia y Europa, se afirma que las primeras grandes civilizaciones humanas se dieron en la región conocida Mesopotamia, con los pueblos Sumerios o Caldeos. Acadios y Babilonios. Otra civilización la Egipto, a partir del siglo 3,000 A.C. habría de ser el eje y foco de la cultura mediterránea. Ciudades como Thinis, Menfis, Y Tebas, grandes capitales de las diversas dinastías gobernantes, son ejemplo de la compleja vida urbana que desarrollaron los egipcios. Las inscripciones jeroglíficas de sus monumentos describen frecuentemente los pasajes de gobierno, del trabajo, los rituales, las costumbres, las leyes, etc.

Los pueblos y aldeas de aquel vastísimo Imperio, hasta donde la historia aporta datos, constaban con delegados de los faraones, cobradores de impuestos, sin que sus poblaciones tuvieran mayores derechos o prerrogativas.

Dejamos solamente enunciados los nombres de otras ciudades pertenecientes a distintas civilizaciones, en las que seguramente la

vida de las comunidades y poblaciones fue tan compleja como en las anteriormente mencionadas. Pekín, Libia, Biblos, Sidón, Tiro, Cartago, Jericó o Jerusalén.<sup>28</sup>

### **1.2.2 El Municipio en Grecia.**

Del esplendor y grandeza de la cultura griega tenemos vestigios que hoy en día nos deslumbran, huellas de asombroso progreso y evolución que han quedado grabadas en todos los ordenes del quehacer humano.

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio, es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso.

Grecia, localizada en la parte meridional de la Península Báltica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, península y golfos presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y en el Jónico. Este factor natural determinó la existencia de numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo, la diferencia en el culto pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Cada ciudad por exigencias de carácter religioso debía ser absolutamente independiente. La línea de

---

<sup>28</sup> - Quintana Roklan... Op. Cit., pp. 27-29 -.

demarcación era tan profunda, que apenas se concebía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas. Grecia jamás logró formar una sola ciudad. Por este motivo los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad. Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro. Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela. Pretender que los vencidos formasen parte de la ciudad de los vencedores, era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o de dejarle toda su independencia. No había término medio o la ciudad dejaba de serlo o era un estado soberano. Esta independencia absoluta de la ciudad antigua sólo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades antiguas hasta que se llegó a la concepción y el establecimiento de un Estado más grande regido por otras reglas. Para eso fue necesario que los hombres descubrieran otros principios y otro lazo social diferente al de las viejas ideas.<sup>29</sup>

#### *La Autonomía y Expansión de las Ciudades hasta el Siglo VII.*

---

<sup>29</sup> - Rendón Huerta... Op. Cit., p 31 -.

La autonomía y expansión de las ciudades hasta el siglo VII se desarrollaron de la siguiente manera: Las antiguas ciudades griegas fueron completamente autónomas y su expansión en principio fue espontánea y desorganizada a consecuencia de la guerra, del régimen territorial o del exceso de población.

La expansión de las ciudades provocó el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías. A partir del siglo VII se inicia la colonización organizada, pues fue entonces cuando las ciudades empezaron a percatarse de que las emigraciones eran peligrosas y había que regularlas y mantener el contacto con las colonias.

Entre las consecuencias más importantes de la implantación de las colonias en Grecia, nos encontramos grandes innovaciones jurídico políticas, la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo general, dándose así un gran impulso al desarrollo industrial que propició la división geográfica del trabajo.

Las grandes emigraciones de los siglos VIII, VII y VI son conocidas como el nombre de segunda colonización griega, para distinguir de la primera, constituida por las civilizaciones etrusca y dorica. La emigración aumentó cuando el comercio y la industria adquirieron un notable desarrollo. Ello se debió a dos circunstancias; a la puesta en circulación de la moneda de oro y plata, y al pago al contado que sustituyó poco a poco al antiguo intercambio. Así pues las urbes antiguas y las nuevas mantenían

relaciones muy estrechas y se establecían verdaderas familias de ciudades. La segunda colonización termina a mediados del siglo VI cuando Ciro conquista el poderoso reino de Lidia.<sup>30</sup>

### *Época Democrática*

Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:

- A. La soberanía pertenece no a una sola parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos.
- B. Demos, el pueblo, es el soberano.
- C. Un hombre solo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos.
- D. El Demos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia.
- E. La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.
- F. El Estado tiene obligación de: asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones.<sup>31</sup>

### *Idea Del Municipio en Grecia*

Por su parte Ochoa Campos afirma que:

---

<sup>30</sup> - Ibidem. p. 33 -.

<sup>31</sup> - Ibidem - . p. 34 -.

"En las fundaciones locales de la antigüedad grecolatina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige entre nosotros."

" Griega llega a constituir un auténtico Estado Municipal " <sup>32</sup>

El Doctor *Quintana Roldán* establece lo siguiente:

" Las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en roma adquirieron las civitates municipales. La Polis griega es precursora, con sus demos, de la Organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos". <sup>33</sup>

*Teresita Rendón Huerta*, expresa al respecto lo siguiente:

"En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a éste como una institución " .

En Grecia cabe hablar propiamente de régimen de la ciudad más que de régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus prescindiendo del elemento territorial. <sup>34</sup>

### **1.2.3 El Municipio en Roma.**

Ningún pueblo en la historia de la humanidad a tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho como Roma. A aquí por primera vez encontraremos con la figura del Municipio como Institución jurídica. La mayoría de los

---

<sup>32</sup> - Ochoa Campos ... Op. Cit., p. 63 y 75 "

<sup>33</sup> - Quintana Roldán ... Op. Cit., p. 30 "

<sup>34</sup> - Rendón Huerta. ...Op. Cit., p. 35 "

autores coinciden en afirmar que el municipio como institución político administrativa surgió en Roma.

Por el contrario de los griegos, con su exclusiva preferencia por el concepto polis los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término urbs se usó casi siempre para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas para el ejemplo de Roma.

Oppidum fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a civitates.

Por los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto municipes referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto en Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término municipium, sobre todo en el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Las viejas ciudades de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tusculanos, vecinos de los latinos, fueron las primeras en convertirse en Municipio bajo pactos firmados por Roma. En la época más antigua del derecho romano no se conocen las instituciones municipales, pues el propio pueblo romano, no podía ni lógicamente, ni realmente concebir comunidades dentro de sí mismo. Por ello las iniciales fases de las entidades municipales romanas, surgen con las primeras aventuras e

incursiones de Roma en las tierras de la Península Itálica, en el siglo IV A.C.<sup>35</sup>

En muchas poblaciones de Italia aparece ya por el siglo IV A.C., una organización municipal. Las religiones locales les imprimía la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatarse a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad. La ciudad de Roma, plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinos y más tarde se alejó con sus pretensiones de dominio.

La idea de imperium les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su poderío. Así es como surge en el imperio romano, valiéndose de un procedimiento que dio como fruto la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando. Al principio, este imperio no pretendió formar una sola nación dando a los pueblos dominados ingreso in civitate en el Estado romano, sino que estableció un dominio político, imperio, como expresión de todos los poderes. Los súbditos, deditti, eran los que bajo juramento se les hacía renunciar a sus instituciones municipales, no solo a su gobierno, sino también su religión y a su derecho privado. Había otra categoría los aliados o socii. Esta época fue etapa de transición que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada con la existencia del Estado. La prueba es que dichas ciudades enviaban

---

<sup>35</sup> - Op. Cit., p. 32. -

anualmente a sus representantes que trataban en el Senado de Roma los asuntos que les afectaban.<sup>36</sup>

El Senado Romano era un consejo de ancianos este se reunía en la Curia, este se componía de trescientos ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Las ciudades que conservaron su organización municipal, se les llamo municipios por que tenían la obligación de contribuir a los cargos del Estado mediante un tributo "... que le llamaron municipia derivada de la palabra manus (carga)". Entre ellos habla diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía y gozaban de su autonomía administrativa se les llamo municipia federata. Los que observaban su organización local, sin la completa ciudadanía romana se les designo municipia cerita. Sin embargo, el derecho romano había de lograr la igualdad más o menos real de los municipios, en sus derechos y en su organización. A partir del año 46 A.C., todo el mediterráneo, desde Portugal hasta a Grecia, hallándose bajo la dominación romana. La República Romana se hallaba dividida en provincias, gobernadas por procónsules propretores.

En cuanto al origen de los Ayuntamientos, sé a dicho que se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma. En efecto de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe que fueron una especie de procuradores del pueblo después los ediles curules que eran los encargados de la

---

<sup>36</sup> - Geraldo Venegas, Ruben. Régimen Constitucional de los Municipios. Ira. ed., Ed. México, 1986. p. 41.

policía de la ciudad y los cuestores encargados de la administración de la hacienda municipal. Hay que agregar que la elección de magistrados se hacía popularmente y para ello el pueblo se reunía en comicios.<sup>37</sup>

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles publicaban al entrar en el ejercicio de sus cargos edictos, en los que establecían los principios según los cuales decidirían los casos en los que se les presentasen durante sus funciones. La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles. " Los edictos de los ediles fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora los entendemos..."<sup>38</sup>

Silenciosamente, el derecho iba transformando las instituciones municipales. Las primitivas leyes que regularon a los municipios no habían sido escritas. Fue en la época de Tarquino el Soberbio cuando Sexto Papyro las coleccionó en un código designado con el nombre de Papiriano las legislaciones municipales corresponden al establecimiento y organización de facultades de los cuerpos de magistrados, integrado por los cónsules, los ediles, y los censores agregándole en algunos casos los cuestores. Con su propia legislación el municipio adquirió un carácter diferente al del Estado al que pertenecía, que precisó sus funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes del Estado.

El triunfo indiscutible de la República consiste en haber logrado por primera vez someter a un solo centro tan diversas y numerosas

---

<sup>37</sup> - *Ibidem* ", p. 42 "

<sup>38</sup> - Ochoa Campos...Op. Cit. p. 66 "

ciudades antes autónomas. Pero la libertad municipal primero relativa después desapareció y Roma fue incapaz de unificar el régimen municipal. Lo único que lograría bajo el imperio, sería una centralización cada vez mayor. El municipio se convirtió de esta manera en una sombra de su pasado al no tener autonomía ni vida propia paso a ser un organismo mas dentro de la maquina democrática del imperio. El pueblo ya no tenía intervención alguna en la administración ciudadana y la curia se convirtió en un agente de recaudación de impuestos teniendo que recurrir los de curiones a medidas coercitivas para realizarla. Un nuevo cargo hizo entonces su aparición el defensor civitatis, creado especialmente para defender y proteger a la plebe de injusticias y violencias de los funcionarios imperiales.

Vemos como desde épocas remotas se presentaba como enfermedad mortal para el ente municipal del problema de la centralización. La desaparición paulatina del municipio romano se consumo durante la dominación visigoda y no en razón de los conquistadores, sino por su propia composición, a pesar de esto la vitalidad de los municipios no se extinguió. Quedo latente en espera de mejores oportunidades para florecer con mayor lozania.<sup>39</sup>

#### **1.2.4 El Municipio en España.**

España, con tenaz adhesión a la cultura occidental que defiende y propaga sirve de eslabón entre la vida de Occidente y la

---

<sup>39</sup> - Op. Cit., p. 42 y 43 -.

de Oriente e incorpora a la civilización Europea todo un nuevo mundo que descubre.

En la Península Ibérica las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollo el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiera defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Más su desesperada defensa fue dominada por los romanos. El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Hispánica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios. De la implantación del Municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana.

En España al igual que en Roma la invasión visigoda también entrega en manos de gobernadores militares a las municipalidades, mas estos siguieron imitando las costumbres romanas. En efecto, conservaron los magistrados municipales, pero implantaron dos nuevas instituciones mas transplantadas de la Germania: el placitum y el conventus publicus vicinorum. El placitum era la reunión judicial de los hombres libres. El conventus publicus vicinorum fue una asamblea integrada en igual forma que el placitum y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a los problemas locales. Una nueva invasión se gestaba sobre España los árabes a principios del siglo VIII conquistaron buena parte de la península el reino visigodo se derrumbo.

Una institución importante la encontramos en el siglo X en que la establecerse el Califato de Córdoba se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos que fueron gobernados por agentes de los Califas llamados Alcaldes (alcaldes).

La obra de la reconquista fortaleció en los españoles la conquista municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción de l poderío Árabe. Para atraer gente para establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, es decir, la *lex* que consagra los derechos de cada localidad.<sup>40</sup>

Así el Municipio logró un lento pero seguro avance de la reconquista. Del consilium nació en Consejo Municipal, existían dos clases de Consejos. El primero era llamado Cabildo Abierto, que consistía en que todos los aforados disfrutaban de voz y voto; el segundo fue Consejo Municipal o Cabildo Secual finalmente llamado ayuntamiento, estaba compuesto por funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de vecinos.<sup>41</sup>

Así es como el municipio fue favorecido con números privilegios como estímulo por las empresas bélicas y además como auxiliar de los reyes en su lugar contra la nobleza. Sin embargo, esta situación no podía permanecer indefinidamente en los siglos XI y XII el Municipio logró su mayor esplendor caracterizado por su autonomía. Después empezó a declinar su poder a medida de que

---

<sup>40</sup> "Ibidem", p. 44".

<sup>41</sup> "Ochoa Campos. Op. Cit., p. 80".

la monarquía se fortalecía y la nobleza no constituía ya una amenaza para las testas coronadas. Fue entonces cuando se suscitó una alianza histórica la monarquía española estableció un contubernio con la nobleza que era un antiguo enemigo para enfrentarse y vencer a su rival común que era la autonomía municipal. El resultado de esto fue la centralización del gobierno municipal. En los siglos XVI y XVII, el exponente máximo de la centralización del municipio castellano consiste en la dependencia en que fue colocado con respecto a la corona, a través del corregidor, figura símbolo del municipio.

Todavía en 1519 la ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades de la colonia castellana, con el objeto de promover una acción que pusiese un límite a los excesos del Emperador Carlos V. En Julio de 1520 se reunieron en Ávila representantes de 15 ciudades y villas castellanas que instituyeron una junta la que al formular su programa político, se declaró resueltamente a favor de los fueros municipales declarada la guerra de las comunidades en Octubre de 1520 fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar en Abril de 1521. Al mismo tiempo una nueva esperanza renacía al instituirse en el tronco virgen de América el primer municipio Americano, el de la Villa Rica de la Veracruz. La centralización en España no tuvo ya freno alguno.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> - Op.Cit., p. 45 "

### 1.3 Origen y Evolución del Municipio Mexicano.

#### 1.3.1 Época Precortesiana

Esta etapa la podemos encuadrar dentro de los siguientes paralelos: comienza con el Calpulli Azteca y termina con la llegada de Hernán Cortés a Costas mexicanas.

La organización política de los Aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El Uei'llatoani era el jefe supremo, comparándosele posteriormente con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del Calpulli.<sup>43</sup>

Ochoa Campos se refiere a este como "... el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o natural era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un dios, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular".<sup>44</sup>

Su origen lo puede encontrar en el fenómeno de repartición de tierras que hicieron los Aztecas cuando llegaron al valle de México. A cada linaje le correspondía un pedazo de tierra y la forma de propiedad era de tipo comunal, por lo que la tierra no era de los miembros del Calpulli sino que pertenecía a la comunidad en general. Existía ala obligación de cultivar la tierra y de tan grande importancia era este deber, que el que no cumpliera con el, en el

---

<sup>43</sup> - Quintana Roldan...Op. Cit. p. 46 "

<sup>44</sup> - Ochoa Campos... Op. Cit., pp. " 21 y 75 "

termino de dos años consecutivos era despojado o desposeído de su parcela. En el Calpulli la alianza de las familias determina una forma de gobierno: la del Consejo que venia a ser la expresión de poder social emanado de la alianza de familias emparentadas.

El Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose mas como basadas de conceptos derivados del parentesco y de la religión.<sup>45</sup>

Tenochtitlán fue el asiento de los poderes confederados que formaban México, Tlacopan Texcoco. Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del "Tlacatechtli o "Hueytlatoani" supremo señor y en cierto grado por el "Tlatocan " o consejo de la nobleza.

Este era el estado de organización que guardaba en México Prehispánico cuando a costas mexicanas arribaban conquistadores trayendo consigo la poderosa tradición del Municipio Hispánico, creando con la Villa Rica de la Vera Cruz, el primer Municipio en América Continental.

La autora Teresa Rendón Huerta concluye de la siguiente manera el tema:

A) En México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana;

---

<sup>45</sup> " Op. Cit., p. 47 ".

- B) El Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos;
- C) La organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más del régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio; y
- D) El Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.<sup>46</sup>

### **1.3.2 El Municipio en la Conquista y en la Colonia.**

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el transplante de las normas españolas de convivencia fuera de lo más accidentado.

Cuando el Gobernador de Cuba Diego De Velásquez, confió a don Hernando la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla española, invoco como primer poderdante al Rey de España.

En su recorrido por la isla de Cuba, ultimando los detalles de la expedición, Cortes se había visto precisado a evitar a los enviados de Velásquez, que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprenderlo, fue en esas circunstancias que el 16 de febrero de 1519, Cortés alza velas en San Antonio y se lanza a la aventura. Mientras tanto el gobernador Velásquez organizaba una

---

<sup>46</sup> - Rendon Huerta... Op. Cit., 90 -.

cuarta expedición al mando de Pánfilo Narváez, con instrucciones de destituir a Cortes por la fuerza.

Cortes adentrado en la significación del poder municipal, ya que había sido en Cuba Alcalde Mayor en Santiago de Cuba optó por construir una asociación de vecindad para dejarse investir por el municipio de todos los poderes que le hacían falta. De esta Manera el Ayuntamiento anulaba toda injerencia del Gobernador de Cuba y no reconocía más autoridad que al soberano.<sup>47</sup>

A Cortés se le dio en representación del Rey la nueva designación de Capitán del ejército y Justicia Mayor. El primer acto de Hernán Cortes al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con Cabildo propio, quien al otorgar al conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.<sup>48</sup>

Es así como la aparición del municipio en México, esta más ligada a la triquiñuela jurídica y a la maniobra política que a la vocación democrática: el Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz se instituyó por Don Hernando sus mesnadas para arrancar la empresa cortesana de la jurisdicción de la isla de Cuba y con ello establecer vínculo directo con la Corona más que para crear una organización autónoma sustentada en la soberanía popular.

---

<sup>47</sup> - Geraldo Venegas...Op. Cit., p. 51 -.

<sup>48</sup> - Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 153 -.

Mientras los conquistadores arrasaban con la cultura de gran Tenochtitlán, Hernán Cortés crea un segundo Ayuntamiento quedando establecido en Coyoacán. La gran Tenochtitlán quedó destruida después del funesto día 13 de agosto de 1521, de ahí que se trasladase dicho Ayuntamiento a la Ciudad de México, mismo lugar en que estuviera ubicada Tenochtitlán.

Como era lógico, el motivo de la conquista y durante los años de la Colonia, la organización política y social del pueblo Azteca, se vio modificada paulatinamente desapareciendo poco a poco los Calpullis y ocupando su lugar los llamados Cabildo de Indígena.

Desde su inicio, el Municipio en la Colonia se vio seriamente afectado por las excesivas medidas de carácter centralizados que redujeron a un papel mínimo su expresión democrática. Al triunfo de Carlos V se robustece el poder de la Colonia, centralizándose aun más las acciones de la autoridad. Y en 1786 con la Ordenanza de intendentes en la Nueva España se centraliza aun más el poder y se minimizo la importancia del Municipio.

Así los tres años de la Colonia se caracterizaron por el Combate al Municipio y a sus precarios pero tercios privilegios.: el sistema institucional de duplicidades competenciales y laberínticos procedimientos, la proliferación de instancias y la introducción de obscuridades burocráticas, contribuyeron intencionalmente al entorpecimiento de la vida, municipal y a la merma de las potestades de los cabildos; la venta o arrendamiento de los cargos concejiles; la designación discrecional de buena

parte de los ediles y su carácter hereditario en no pocos casos, acercó gérmenes de descomposición, y la disminución tributaria de las comunas le dio la puntilla a su autonomía y a su capacidad de respuesta administrativa.<sup>49</sup>

### **|1.3.3 Los Cabildos Precursores de la Independencia.**

Los cabildos en México en alguna medida adoptaron los usos y costumbres de los cabildos de España, sin que esto significara que los municipios de la Colonia ni siguieran sus propias prácticas y costumbres, prueba de ello es el hecho de la existencia de auténticos municipios castizos. Otro echo importancia que dio un carácter castizo al municipio urbano, fue la decisiva influencia de la población criolla en los Ayuntamientos, que con el transcurso del tiempo se fue apoderando de los puestos municipales y empezó a promulgarse en contra de la concentración del poder y de la riqueza detentada por los peninsulares.

Los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. De esta manera al iniciarse el movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.

Las abdicaciones de Carlos VI y su hijo Fernando VII, ante la invasión napoleónica, de hecho y de derecho significaban anulación del Gobierno Real Metropolitano. Dos bandos se formaron: el de los españoles peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios y el de los criollos que trato de que la Nueva

---

<sup>49</sup> - Ruiz Massieu... Op.Cit., p. 52 -.

España asumiese su soberanía a través de su órgano representativo.<sup>50</sup>

Al respecto *Ocho Campos* comenta:

" Por primera vez se escuchaba la reclamación nacional y esa voz la levantaba el ayuntamiento..."

Los peninsulares temían que el Virrey abusara de su poder, por encontrarse este, dueño de la situación ante la inexistencia de autoridades en España. Los criollos aprovecharon la situación para plantear la necesidad de un gobierno provisional y con ello pusieron las bases del ideal de autonomía de la Colonia. El Ayuntamiento de la ciudad de México adoptó el papel de líder del partido criollo, al que los españoles acusaron de conspirar a favor de la Independencia.

Ante esta situación vendría la represión consumada por los españoles intransigentes capitaneados por Yerno. La noche del 15 de septiembre de 1808, en que depusieron a Iturrigaray y encarcelaron a Azcárate de 1811 y a Talamantes que murieron en la prisión. Más esto, no apagaría la conciencia que había despertado y el ansia de emancipación no cesaría hasta conseguir la independencia.

Un punto que se ha investigado realmente poco, es lo correspondiente al papel que jugaron los ayuntamientos municipales a partir de 1810 durante la guerra de Independencia. Desde luego muchos de ellos siguieron la causa libertaria de

---

<sup>50</sup> "Gerald Venegas...Op. Cit., p. 56."

Hidalgo, sin embargo la mayor parte adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales. Como recuerdo y homenaje al primer cabildo independiente el fronsupicio del actual palacio municipal de San Miguel se lee en una placa de bronce la siguiente leyenda: " El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer Ayuntamiento del México Independiente en este lugar, presidido por el Lic. Ignacio Aldama.<sup>51</sup>

#### *Trayectoria Constitucional del Municipio en México*

##### **1.3.4 El Municipio y la Constitución de Cádiz.**

Por diversas causas, pero especialmente por cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación. Fue así como se efectuó la reunión en la Ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue la Constitución de la monarquía Española, conocida también como constitución de 1812 o Constitución de Cádiz que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 3º de Septiembre de ese año en México por entonces Virrey Francisco Javier Venegas.<sup>52</sup>

Solo tres meses solo tuvo vigor en México, pero le bastaron par hacer resurgir la institución municipal. Ochoa Campos al comentar este ordenamiento hace hincapié en los siguiente aspectos que

---

<sup>51</sup> - Quintana Roldan Op. Cit., pp. 60 y 61 -.

<sup>52</sup> - " Rendón Huerta... Op. Cit., p. 104 -.

restauró : "...el sistema de elección popular directa, la no-reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año".<sup>53</sup>

Pero esta constitución pasaría de un noble por unificar el régimen municipal y serviría más para sentar un precedente negativo que se recrudecería en nuestro medio con él, transcurso de los años: El régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los jefes políticos. En el desquiciado imperio español, la Constitución de Cádiz al introducir las jefaturas políticas copia el modelo francés. El antecedente francés consagró en la época moderna, ese régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia del gobierno.

#### **1.3.4 Constitución de Apatzingán.**

El Decreto para la Libertad de América Mexicana", también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814, en ese lugar, plasma "los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto tendió a dotar a México de un Gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo. Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial no hace referencia al Municipio. Sin embargo,

---

<sup>53</sup> - Ochoa Campos... Op. Cit. p. 226 "

del Capitulo XVII se desprende que este no sufriria modificación alguna, al establecer:" Mientras que la soberania de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que adelante se deroguen".<sup>54</sup>

### **1.3.6 Constitución de 1824.**

Dentro de este ordenamiento jurídico se va a establecer por primera vez en forma concreta y ordenada la organización política de nuestro país; se establece que la nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de republica, representativa popular y federal.

La Constitución Federal promulgada el 4 de Octubre de 1824, habría de fijar la organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

Esta Constitución que es la primera promulgada por el Congreso General Constituyente, no se refirió de manera directa al Municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que a letra estableció:

Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

1.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

---

<sup>54</sup> - Op. Cit., p. 107".

Con base a dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en una nueva estructura Federal.<sup>55</sup>

### **1.3.7 Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.**

El Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo cual se le conoce, como la Constitución de las siete Leyes; la primera Ley promulgada 15 de diciembre de 1835, las siete restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo a sus tendencias o intereses ideológicas se implantaba el federalismo o el centralismo.

Así, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando a su vez las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Esta Sexta Ley Constitucional la que consagro como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias

---

<sup>55</sup> - Quintana Roklan... Op. Cit., p. 66 -.

amplias en materias diversas y muy trascendentes para la vida de la sociedad. A diferencia de las Bases Orgánicas reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las del 1836.

### **1.3.8 Constitución de 1857.**

Restaurando el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde a las circunstancias que vivía el país, Don Juana Álvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar el Congreso Constituyente, Teniendo como base ideológica los postulados del Pan de Ayutla.<sup>56</sup>

Esta Constitución no incluye la organización municipal en el marco de la Constitución, por considerar que con ella se violaba la soberanía de los Estados, dejando a las legislaturas locales sobre tan importante tema.<sup>57</sup>

A pesar de que esta Constitución instituyó en su artículo 40 la forma de organización de México basada en una República Representativa, Democrática, Federal, el Municipio no fue contemplado más que como una institución propia del distrito y territorios.

A su vez el artículo 41 señalaba que el pueblo ejercería su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que tocaba a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por

---

<sup>56</sup> - Op. Cit., p. 68 "

<sup>57</sup> - Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12va. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 719 "

la Constitución Federal y las locales de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

Las menciones que se hacen del Municipio en este documento en forma indirecta las señalan los artículos 31: Establece la obligación de todo mexicano de contribuir al gasto publico, así como de la federación como del estado y municipio en que resida; el artículo 36: Establece la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria profesión o trabajo de que subsiste; el artículo 72: establece las facultades con las cuales se encontraba investido el Congreso de la Unión entre ellas, las de realizar aquellas actividades tendientes al arreglo del Distrito federal y Territorios, teniendo las bases el que los ciudadanos elijan popularmente alas autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus gastos.<sup>58</sup>

### **1.3.9 Constitución de 1917.**

La Revolución mexicana de 1910 manifestó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa ni plan revolucionario que no abogase a favor del ayuntamiento incluso sugiriese medidas para su superación. A esta situación obedeció el que la Constitución del 5 de febrero de 1917 hiciese referencia a la institución municipal en muy diversas y

---

<sup>58</sup> - Geraldo Venegas... Op. Cit. p. 69 "

numerosas disposiciones, aunque haya sido en el artículo 115 donde le dio un tratamiento sistemático.

El Constituyente de Querétaro que elaboro la Constitución de 1917, consigno como una institución fundamental la del municipio libre. No puede olvidarse que uno de los anhelos de la Constitución fue el establecimiento del régimen municipal postulado en los planes de San Luis y de Guadalupe.

#### **1.4 Base Legal del Municipio.**

Antes de abordar el tema que nos ocupa, es conveniente ver la forma de organización política y administrativa del gobierno de la republica mexicana, derivada de l constitución política de los estados unidos mexicanos.

El Gobierno Federal se compone de tres poderes: *ejecutivo, legislativo y judicial*. El ejecutivo federal está dividido en dos grandes sectores: el central y el paraestatal. El *sector o administración central* esta estructurado por la presidencia de la Republica, las secretarias de despacho, el departamento del distrito federal y la procuraduría general de la republica. El *sector paraestatal* esta conformado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritarias o minoritarias), fideicomiso y sociedades nacionales de crédito. El poder legislativo de la federación esta representado por el H. Congreso de la unión, que esta conformado por la cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El Poder Judicial Federal tiene como

cabeza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparos, Tribunal Unitario de Circuito en materia de Apelaciones, Juzgados de Distrito y Jurado Popular Federal.

Los 31 Gobiernos Estatales de la Republica, están conformados por tres poderes: *ejecutivo, legislativo y judicial*. El poder ejecutivo estatal también suele dividirse en dos sectores: central y descentralizado. El sector central esta conformado por la gobernatura de la entidad, las secretarias de despacho estatal y la procuraduría del estado. El sector paraestatal esta compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación de la entidad y fideicomisos. El poder legislativo estatal esta integrado por la Cámara de Diputados Local. El Poder Judicial Estatal esta representado por el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Menores o de Paz.

El gobierno municipal esta a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado de elección popular directa, integrado por el presidente municipal, uno o dos síndicos y varios regidores, que dependen del numero de habitantes de cada municipio.<sup>59</sup>

Los ordenamientos jurídicos que regulan la vida de los municipios y norman sus actividades, son los siguientes:

- A) *Constitución Federal.*
- B) *Constituciones Estatales.*
- C) *Ley Orgánica Municipal de cada entidad.*

---

<sup>59</sup> " Acosta Romero Miguel... Op. Cit., p. 138 "

#### *D) Disposiciones Reglamentarias.*

La Constitución de la República crea al municipio como institución del derecho público y fija las bases sobre las cuales las constituciones estatales han de establecer su régimen municipal.

La Constitución de cada entidad prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la división de competencias entre el gobierno estatal y municipal, subordinándose siempre a los lineamientos de la Constitución Federal.

Las leyes orgánicas municipales establecen las atribuciones a las corporaciones locales, siendo ese el marco normativo emitido por la legislatura de cada entidad.

#### **1.4.1 Constitución Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, partiendo del artículo 109 que Carranza reforma en 1914 para proclamar una de las lagunas más grandes Constitución del 57, previene que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación.

Por consiguiente, el territorio de estos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre la que estas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen funciones públicas. El artículo en aludido califica al municipio como "libre" respetando el adjetivo que le adjudico el proyecto de Don Venustiano Carranza. Ahora bien, esta libertad

municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendarlo de que los municipios disfrutaran jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la federación y del estado miembro al que pertenezca. En efecto las constituciones locales, acatando siempre las normas establecidas por la constitución federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejercen funciones públicas de carácter administrativo, reservando a las del estado miembro las que estimen pertinentes, sin contrariar, claro esta, ningún mandamiento de la ley fundamental de la República.

La propia Constitución les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración Pública en el ámbito de su competencia.

El artículo 115 constitucional determina la existencia del municipio conforme a las siguientes reglas expuestas por el tratadista Sánchez Bringas:

#### *1. El Municipio como Factor de Organización del Estado*

El primer párrafo del artículo impone a los Estados la obligación de determinar su división territorial su organización política y su estructura administrativa, teniendo como base los municipios. En el ordenamiento se reconoce la función social y política de la comunidad municipal.

## 2. El Ayuntamiento

El Ayuntamiento, es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el presidente municipal, que forma parte también del Ayuntamiento.

## 3. La Integración del Ayuntamiento.

El órgano de gobierno del municipio se integra con regidores y síndicos y es presidido por el presidente municipal. Estos servidores están restringidos por el principio de no-reelección relativa, esto quiere decir que no pueden formar parte del ayuntamiento en el periodo inmediato tampoco pueden ser electos en ese periodo las personas que hubiesen sido nombradas o designadas para desempeñar las funciones propias de los miembros del ayuntamiento. Por su parte, los miembros del ayuntamiento que tengan el carácter de suplentes si pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Los ciudadanos que reúnan los siguientes requisitos son elegibles para cargo de miembros del ayuntamiento:

- A) Ser ciudadano del estado al que pertenece el municipio.
- B) Ser mayor de 18 años.
- C) Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual durante los últimos seis meses.

D) No tener antecedentes penales.

E) No tener cargo empleo o comisión del gobierno municipal, estatal o federal, cuando menos sesenta días antes de efectuarse su elección, con excepción del magisterio.

#### 4. *El Control Constitucional de los Ayuntamientos*

Con anterioridad a la reforma de 1983, fue práctica común que los gobernadores de los estados desaparecieran a los ayuntamientos o destituyeran a sus integrantes. No fueron raros los casos en que estas actitudes tuvieron como origen los intereses de grupos políticos que pasaron por alto la voluntad de los ciudadanos de los municipios y los principios constitucionales. Cuando las Constituciones estatales asignaban la facultad de declarar la desaparición de los ayuntamientos o de destituir a sus miembros, normalmente no establecían el derecho de audiencia a favor de las autoridades municipales afectadas y, entonces, la desaparición o suspensión de los ayuntamientos tenía lugar sin que el gobernador del estado fundaran ni motivaran sus actos.

El texto constitucional que ha evitado la inseguridad pública de los ayuntamientos, prescribe lo siguiente:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para reunir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

## 5. *La Elección de los Ayuntamientos*

En la Elección de los integrantes de los ayuntamientos se aplican las reglas de los dos sistemas típicos:

El de la mayoría relativa por lo que se refiere al presidente municipal y en representación proporcional por lo que hace a los demás miembros del ayuntamiento. La combinación de estos sistemas ha permitido que en todos los gobiernos municipales del país se encuentren representadas las diversas corrientes ideológicas que sustentan los partidos políticos.<sup>60</sup>

## 6. *Facultades de los Ayuntamientos*

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 el conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto. Según el propósito que obedezcan, las funciones del ayuntamiento.

Los órganos de gobierno de los municipios tienen las atribuciones que corresponden a la naturaleza, la personalidad jurídica y patrimonio que la constitución asigna a la entidad municipal.

Algunas de las facultades más importantes del municipio son las siguientes:

---

<sup>60</sup> - Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 3ra. ed., Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 571 -.

#### **A) Facultad de Administrar su Hacienda.**

El artículo 115. IV Constitucional determina la libertad que el municipio tiene para administrar libremente su hacienda.

Se determina que la hacienda municipal esta integrada por:

- Rendimiento de los bienes propios.
- Contribuciones y otros ingresos, de los que corresponde establecer a las legislaturas locales a favor de los municipios, tales como contribuciones y tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria, cualquiera que sea el hecho imponible: fraccionamiento, división, consolidación. Los municipios pueden convenir con los estados que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionada con la administración de las contribuciones mencionadas en la fracción IV inciso a), del artículo 115 Constitucional.
- Participaciones federales cuyas bases, montos y plazos serán los que anualmente determinen las legislaturas de los Estados (fracción IV, inciso b), en concordancia con el artículo 73, fracción XXIX-A, último párrafo el cual establece respecto del establecimiento de contribuciones lo siguiente: las entidades federativas Participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales que este artículo señala en proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.
- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales (fracción. IV, inciso. c).

La Constitución garantiza que las leyes federales no limiten la facultad de los estados para establecer las contribuciones

derivadas de la propiedad inmobiliaria y la prestación de los servicios públicos. Prohíbe también que esas leyes y las estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o los municipios podrán estar exentos de esas contribuciones. Las legislaturas de los estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar anualmente las cuentas públicas.

Las leyes federales no podrán limitar la facultad estatal que pretenda determinar contribuciones a favor de las haciendas municipales o cuando las legislaturas permitan al municipio la prestación de algún servicio distinto de los enumerados en el dispositivo que comentamos. Se prohíbe cuando las leyes federales limiten la facultad estatal si ésta pretende ampliar los ingresos de las haciendas municipales, sea por la percepción de contribuciones o tasas adicionales de bienes inmuebles u originados en la prestación de servicios públicos. Tampoco podrán conceder exención a tales contribuciones.

#### *B) Facultad Presupuesta.*

El último párrafo del artículo 115. IV dispone que los presupuestos de egresos municipales deben ser aprobados por los correspondientes ayuntamientos, los que deberán tomar en cuenta los ingresos disponibles. Este ordenamiento fortalece la autonomía financiera del municipio y garantiza su estabilidad política.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> - *Ibidem* p 574 -.

*C) Facultad Reglamentaria.*

Los ayuntamientos esta en la facultad de expedir bandos de policia y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con base en las normas que deba expedir la Legislatura del Estado de que se trate. Fracción II del artículo 115 Constitucional.<sup>62</sup>

*D) Facultad de Administrar Servicios Públicos.*

De acuerdo con el artículo 115. III, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito.

La constitución en su inciso i), establece "Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera", quedando de manera abierta la posibilidad de que los estados puedan determinar que cualquier otro servicio público que conforme a la ley proceda.

---

<sup>62</sup> - Ibidem p. 575 -.

Por último esta fracción señala la posibilidad de que los municipios de un mismo estado puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda., Previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley. Cabe señalar que el desempeño de dichos servicios quedan excluidas las autoridades de las entidades federativas de que se trate y las federales, tanto en el área legislativa como administrativa.

*E) Facultad de Celebrar Convenios.*

Según lo anticipamos, el ordenamiento constitucional permite a los ayuntamientos celebrar convenios con el Estado para que conjuntamente se desarrollen las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales (artículo 115 fracción. IV). Establece también, las bases para que en nuestro sistema municipal opere la figura de la asociación de municipios para la prestación de los servicios públicos (artículo 115 fracción III).<sup>63</sup>

*F) Facultad en Controversias Constitucionales.*

Los municipios están facultados para intervenir en controversias constitucionales que deben ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concepción a las que se refieran a la materia electoral, en los casos siguientes: Contra la Federación ( artículo 105 inciso b), el Distrito Federal (artículo 105 inciso f) o contra un municipio de otro estado (artículo 105 inciso j),

---

<sup>63</sup> - Idem -.

siempre que se impugne la constitucionalidad de actos o disposiciones generales. Las resoluciones que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias señaladas en el inciso b, tendrán efectos generales y, consecuentemente, producirán la anulación de las disposiciones generales contrarias a la Constitución.<sup>64</sup>

*G) Facultad en Materia de Desarrollo Urbano.*

El artículo 115 de la Constitución Federal, señala:

"...Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia", mas adelante, en la fracción V, agrega:

"...Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la ley federal de la materia".

En esta misma materia, la fracción XXIX-C del artículo 73 Constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso

---

<sup>64</sup> "Ibidem p. 573".

de la Unión"... Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

*H) Facultad en Materia Laboral.*

Regular las relaciones del trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

De nuestra Carta Magna desprendemos los siguientes fragmentos relacionados con el municipio en materia de laboral.

"... El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular" (artículo 123 fracción XXV).

" Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias se especificara claramente que los gastos de repatriación quedarán a cargo del empresario contratante" (artículo 123 fracción XXVI).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> - Coordinación General de Estudios Administrativos. Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República, México 1985, p. 14 -.

### *I) Facultad en Materia de Educación.*

"La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipio- tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", y agrega que:

"...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...".

### *J) Facultades en Materia de Culto.*

El encargado de cada templo en unión de diez vecinos más, avisara desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que esta a cargo del referido templo todo cambio se avisara por el ministro que cese, acompañado del entrante y

diez vecinos mas. La autoridad municipal bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidara del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma o pena llevara un libro de registro de los templos y otros de los encargados del permiso para abrir al publico un nuevo templo, o del relativo al campo de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la secretaria de gobernación por conducto del gobernador del Estado (artículo 130 párrafo 10°, de la Constitución Federal).<sup>66</sup>

**K) *Facultades en Materias de Deberes Ciudadanos.***

"...Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar"(artículo 31 fracción II).

"...Contribuir para los gastos públicos a sí de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (artículo 31 fracción IV).

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes" (artículo 36 fracción I).

---

<sup>66</sup> " Idem ".

\*...Desempeñar los cargos concejiles del municipio de donde reside, las funciones electorales y las de jurado\*(artículo 36, fracción V).

#### **1.4.2 Constituciones Estatales.**

La naturaleza jurídica del Estado Federal mexicano se encuentra establecida en el artículo 40 y 41 de la Carta Magna, de dichos preceptos se desprende que el estado Federal esta compuesto por la federación y por los estados miembros, donde cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

El artículo 124 Constitucional establece que las facultades no expresamente concedidas por este mandato a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. De esta manera las entidades federativas pueden darse su propia constitución dentro de los límites del pacto federal.

Las Constituciones Estatales norman de forma específica y concreta la vida de los municipios tomando en cuenta las atribuciones mencionadas en la constitución de la República.

Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio. En a que se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución federal, que es el que marca jurídicamente y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

En este capítulo las constituciones políticas de cada uno de los estados consignan el número, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados. Las condiciones para la

creación o supresión de un municipio: el patrimonio y la hacienda pública municipal la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante mencionar que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

Algunas constituciones estatales contienen disposiciones relativas al municipio como son aquellas que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios por los delitos o faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

En la opinión del ilustre experto en la materia Ochoa Campos:

Las Constituciones Políticas de los Estados de la República se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal como en sus facultades administrativas.

De las constituciones de los estados, algunas hacen una interpretación correcta del artículo 115 de la constitución federal.

#### **1.4.3 Ley Orgánica Municipal de cada Entidad.**

Las leyes orgánicas municipales, tiene sus bases constituciones locales y son expedidas por los congresos locales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios. A diferencia de nuestra Nación, en países como

Francia y Perú la Ley Orgánica Municipal rige a todos los municipios del país.

La función de las leyes orgánicas municipales es de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos de los municipios.

En México existe gran diferencia en los contenidos de las leyes orgánicas municipales del país, por lo cual se hace muy difícil establecer una tipología o modelo que pueda servir a todos los municipios de la república, sin embargo, de todas esas leyes, podemos resumir en los siguientes términos las materias en que se subdividen:

- I. Caracterización política del municipio.
- II. División municipal.
- III. La Administración Municipal, su radio de competencia y fines.
- IV. Elección, integración y funciones de los ayuntamientos.
- V. Funciones específicas de los presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias.
- VI. Hacienda Municipal. Arbitrios.
- VII. Comisarías y Secciones Responsabilidad de las autoridades municipales.
- VIII. Responsabilidad de las autoridades Municipales.
- IX. Juntas Auxiliares.
- X. Disolución de Ayuntamientos.
- XI. Juntas o Consejos Municipales.
- XII. Transitorios.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> " Ochoa Campos... Op.Cit., p. 401 "

#### **1.4.4 Disposiciones Reglamentarias.**

El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la republica como del estado. El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada Entidad Federativa. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego tanto a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas. Surge así para los Ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas Constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

La importancia de los reglamentos municipales es, por lo tanto, singular, y de ella se deriva la forma en que opera el Ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

El reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio. La salvaguarda y garantía de que los reglamentos no contradigan los ordenamientos jurídicos superiores, se establecen en la fracción II del artículo 115 Constitucional, la cual señala que la aprobación de dichos reglamentos municipales será de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, que constituyen el criterio rector y orientador del ejercicio reglamentario de los municipios.<sup>68</sup>

Reglamentos que cubren las principales áreas de la actividad y de la vida municipal, y son los siguientes:

- a) Reglamento Interior del Ayuntamiento
- b) Reglamento Interno de Administración
- c) Reglamento de Organización del Órgano de la Dirección de Policía y Tránsito
- d) Reglamento Interior de Trabajo
- e) Reglamento de Obras Públicas
- f) Reglamento de Policía y Buen Gobierno
- g) Reglamento de Tránsito
- h) Reglamento de Limpieza y Salud Públicas
- i) Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública
- j) Reglamento de Estacionamientos

---

<sup>68</sup> " Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Manual de Administración Municipal, 3ª. ed, México, 2000, p. 8 ".

- k) Reglamento para Cementerios y Panteones**
- l) Reglamento de Cierre Comercial**
- m) Reglamento de Expendio de Bebidas Alcohólicas**
- n) Reglamento de los Estacionamientos que expendan Alimentos Preparados**
- o) Reglamento de Rastros y Expendios de Carne**
- p) Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza**
- q) Reglamento de Fotógrafos y otros Trabajadores no Asalariados**
- r) Reglamento de Tintorerías y Planchadurías**
- s) Reglamento de Anuncios**
- t) Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas.**

## CAPITULO II.

### Estructura del Municipio de Ecatepec de Morelos.

#### 2.1 Origen Y Evolución del Municipio de Ecatepec de Morelos.

##### 2.1.1 Significado de Ecatepec y su Topónimo.



Antes de introducirnos en el interesante mundo de este pueblo, varias veces centenario, es conveniente saber que significado tiene su nombre.

Ecatepec es un vocablo de origen Náhuatl compuesto por las palabras "ehécatl" que significa viento y tépec que quiere decir en el cerro la forma original de esta palabra es "tépetl", cerro pero aquí se encuentra modificada por el sufijo gramatical "c" que significa "en" o "lugar de". De esta manera Ehecatepec, nombre prehistórico de Ecatepec, se traduce etimológica y literalmente "*donde esta el cerro del viento*", "*lugar*

*del cerro del viento*" o, simplemente, "*en el cerro del viento*". Este vocablo dio origen a lo que hoy conocemos con el nombre de Ecatepec, ello no obstante para los antiguos pobladores de Ecatepec, el término no quedaba reducido a la mera significación literal de las palabras de la que se compone.<sup>61</sup>

En efecto, el glifo utilizado por los antiguos mexicanos para representar Ecatepec es un monte en cuya parte superior se descubre la imagen del Dios del viento Ehécatl-Quezacóatl simbolizado por la cabeza estilizada de un ave, por otro lado, el glifo que en lengua Náhuatl se lee "Tépec" y en español se traduce "*en el cerro*" es el acopoque de altepec que quiere decir "*en la ciudad de*" puesto que ciudad se dice "*in atl in tepetl*" o, en forma sintética "*altepetl*" es por ello que los códices evoca siempre la idea de población o lugar donde existe un asentamiento humano. Desde esta perspectiva Ehecatepetl significa "*ciudad de Ehécatl*" o bien, "*donde esta el dios del viento Ehécatl- Quetzalcóatl*". Es en este sentido de ciudad sagrada como se concebía y entendía el vocablo.<sup>62</sup>

Su jeroglífico se compone de una cabeza de con apariencia de pájaro con rostro rojo barbado con largas protuberancias en la boca, como pico y un ojo muerto símbolo

---

<sup>61</sup> "García Escamilla, Enrique. *Tierra de Vientos*, II. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos y Plaza y Valdés, México, 1998, p. 15".

<sup>62</sup> "Ibidem, p. 16".

de la estrella, representada fuera de orbita. Esta cabeza esta puesta sobre un cerro.<sup>63</sup>

*El Municipio de Ecatepec de Morelos a través del Tiempo.*

### **2.1.2 Época Prehistórica.**

Es importante señalar que los vestigios más antiguos de la existencia de los primeros pobladores que hubo en el Estado de México, fueron descubiertos por Helmut de Terra en el año 1946, quien encontró en unos terrenos solitarios los restos de fósiles de un individuo, que actualmente se conoce como el "Hombre de Tepexpan", humano que parecía haber convivido con los últimos mastodontes en la época Psicozóica, con lo cual se comprueba que el hombre ya cazaba en nuestra entidad hace doce mil años, datos que fueron debidamente comprobados al encontrarse restos de Mamut en la zona donde fueron descubiertos dichos restos humanos.<sup>64</sup>

Hasta donde ha podido comprobarse, Ecatepec es parte de la cuna de los primeros habitantes de México. En efecto, hacia el límite oriente de Ecatepec se encuentra la población de Tepexpan, en el Municipio de Acolman, connotado históricamente para ser el lugar donde se encontraron los restos fósiles del ya famoso hombre de Tepexpan que, resultado

---

<sup>63</sup> - Rivera López, Silvano. *Ecatepec en el Tiempo*, Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, 2da ed. México, 1996, p. 18 "

<sup>64</sup> - Muñoz López, Leonardo. *Monografía Municipal*, Gobierno del Estado de México/Asociación Mexiquense de cronistas Municipales, A.C, Instituto Mexiquense de Cultura, 1998, p. 29 "

ser mujer, convivió con los últimos mastodontes en la etapa Pzicozoica.

Muy próximos a estos vestigios se encontraron restos de mamut y otros hallazgos arqueológicos demostrativos de que el hombre ya cazaba desde hace 12 mil años por estos lugares.<sup>65</sup>

### **2.1.3 Época Prehispánica.**

Y así como la huella del hombre del hombre en México se remonta a Ecatepec a tan remotos tiempos, resulta que también forma parte de los sitios donde existieron los primeros pobladores o asentamientos prehispánicos en el Valle de México. Durante largo tiempo fueron asentándose diversas culturas en el Valle de México; la Teotihuacana, la Mexica, la Tolteca y la Chichimeca, que en si se viene resumiendo en la misma cultura nahua, que tiene como base un lenguaje llamado náhuatl. Estos grupos tuvieron una incipiente agricultura como base para el desarrollo de la verdaderas comunidades aldeanas, estas aldeas tenían una economía mixta, es decir basada en la agricultura del maíz, la calabaza, el frijol y chile, la cual se practicaba en los terrenos húmedos cercanos a los lagos o en las suaves colinas de los terrenos alledaños, además de la agricultura, realizaban las siguientes actividades: La caza y la recolección que les permitía ser autosuficientes.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> - H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. *Viento al Nuevo Milenio*, Ed. Lusitania Process, México, 1998, p. 5<sup>o</sup>.

<sup>66</sup> - Muños López... Op. Cit., p. 29<sup>o</sup>.

Alrededor del 1300 A.C. comenzaron a florecer las ciudades de Tiapacoya, el Arbolillo, Cuicuilco, Zacatenco y Tlatilco, por lo que es bastante seguro que hubiesen influido en el desarrollo de los pueblos de la región de Ecatepec y que se hubiesen producido intercambios comerciales y culturales. De ese tiempo datan la cerámica y figurillas femeninas de plastillaje que, de acuerdo con los estudiosos, representan la fecundidad de la tierra. A esta primera época corresponde la fundación y primer desarrollo de Xalostoc.

Durante el periodo clásico que va del año 200 antes de nuestra era al 1000 de nuestra era, en el Valle de México muchas aldeas se transformaron y desarrollaron de manera sorprendente, hasta dar origen a grandes ciudades y culturas, de las que son majestuoso ejemplo Teotihuacan y Tula. En ellas, la agricultura se encontraba ampliamente desarrollada, y contaban con un verdadero aparato estatal perfectamente definida, entre otros muchos avances.

Precisamente en la cultura teotihuacana es la que influye de manera determinante en las poblaciones del Valle de México. Ecatepec no fue la excepción, hecho también corroborado por los restos arqueológicos hallados en la zona en particular innumerables figurillas con atributos teotihuacanos, Ecatepec en ese tiempo fue un lugar que floreció la cerámica y

la arquitectura, esta última caracterizada por plataformas piramidales y grandes plazas.<sup>67</sup>

El que los pueblos de Ecatepec hubiese permanecido por más de un milenio bajo la influencia y denominación Teotihuacana, tuvo para ellos implicaciones trascendentales. A los cambios de usos y costumbre inducidos por la introducción de nuevas tecnologías en las prácticas agrícolas y otras actividades exigidas por las nuevas circunstancias, se sumaron otros de carácter ideológico, cultural y religioso. El culto a Quetzalcóatl, tan evidentemente atestiguado por el monumental templo que los Teotihuacanos le dedicaron, se expandió por todas partes. Es conjeturable que al influjo de este culto, los grupos asentados en la región, poseedores de la lengua náhuatl en una forma arcaica, la cual parece haber sido la propia de los Teotihuacanos, denominaron su cerro "Ehecátépetl" en honor de Quetzalcóatl bajo la advocación de "dios del viento" y a su pueblo "Ehecátépec".

Avanzando el tiempo, a fines del periodo clásico y a principios del posclásico, años 1000 al 1521, la Cuenca del Valle de México sufre un despoblamiento gradual, así como el arribo de nuevos grupos humanos, estos grupos son conocidos genéricamente como chichimecas, denominación que en su complejidad contempla varios grupos étnicos provenientes del norte. Cabe comentar que en la época prehispánica se daba el

---

<sup>67</sup> "H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, *Viento al Nuevo Milenio*, p. 8".

nombre de chichimecas a los grupos étnicos de lengua náhuatl que habitaban la región septentrional del actual territorio mexicano.

Contrariamente a la idea difundida de su primitivismo total, eran pueblos con una verdadera organización tribal, estos grupos, al asentarse en el Valle, fueron asimilando la cultura de la región. Otro fenómeno definitivo para la denominada invasión chichimeca fue del despoblamiento de Tula y su final abandono ocurridos aproximadamente hacia el año 1168. Tiempo más tarde, hacia año 1220, llegaron al Valle tres pueblos procedentes del oeste; los otomíes, los tecpanecas y los acolhuas, quienes formaron los señoríos de Xaltocan, Azcapotzalco y Coatlichan respectivamente.

Ecatepec estuvo sometido a los otomíes de Xaltocan hasta 1297, cuando el dominio paso a manos de los cuautitlanecos, los que a su vez fueron subordinados por los tecpanecas de Azcapotzalco en 1235. Al entrar los mexicas en guerra con Azcapotzalco, comenzaron a establecer su hegemonía, en 1320 el Pueblo de Ecatepec fue integrado al Imperio Azteca y en 1507 era por Tolnahuac, quien duró en dicho cargo hasta 1519, año en que se encargo el gobierno de Hanatzin, quien lucho contra los españoles hasta la caída del Imperio Tenochtitlan.

Como complemento a las referencias prehispánicas, se recuerdan a los pueblos que conformaban la región del

Municipio de Ecatepec, todos ellos de raíz náhuatl: Atlautenco, Coatilla, Chiconauhtlan, Ecatepec, Jajalpa, Tulpeticac y Xalostoc. Por último entre las fuentes históricas que permiten investigar el pasado de Ecatepec cabe destacar diversos códices y crónicas como las siguientes: Códice Xólotl, Osuna, Aubin, Anales de Tecamachalco, de Tlatelolco, El memorial de los pueblos, Relaciones de Chalco-Amaquemeca y la Crónica Mexicáyotl.<sup>68</sup>

#### **2.1.4 Época Colonial.**

A la caída de Tenochtitlan, Ecatepec fue uno de los lugares que tomo como encomienda Hernán Cortés. La encomienda era una institución múltiple que sirvió principalmente para la estabilización de la conquista, por su medio se logro el cambio por el conquistador: de empresario a expediciones a poblar efectivamente, los conquistadores convertidos en encomenderos, pronto se convirtieron también en Hacendados estancieros y mineros. Fueron hombres que se multiplicaban en las actividades económicas al mismo tiempo que estaban listos para cumplir con otras obligaciones que les imponía la encomienda, tales como integrar las huestes ante cualquier emergencia. A la encomienda se le considero la base para ello surgimiento de ese modo de producción agrícola, debido a la conveniencia que les brindaba la explotación desmedida de los

---

<sup>68</sup> "Ibidem. p. 10 y 11".

indios y a la autoridad casi irrestricta que tenían los encomenderos.

La encomienda se define como un beneficio, otorgado a un español a quien se deseaba favorecer y que no incluye derechos jurisdiccionales ni gubernativos. Se trata de una institución sobresaliente del señorío feudal mediante la cual se tenía derecho de percibir derechos y tributos mediante cesión rea, aunque la corona se empeñaba en declarar que su soberanía no había sido disminuida. A cambio de estos beneficios, el encomendero quedaba comprometido a cumplir determinadas obligaciones militares políticas, religiosas y económicas. Por cuanto hace a la encomienda de Ecatepec, se debe a notar que mediante esa forma de gobierno se estabilizó el dominio español en este municipio.

En el año de 1527, la encomienda que había tomado Hernán Cortes se le asignó a Leonor Moctezuma, hija de Moctezuma primero, como dote y en arras de haberse casado con Juan Paz. A la muerte de Juan Paz, Leonor Moctezuma se casó con Cristóbal Valderrama, que tuvo la encomienda de Ecatepec hasta el año de 1537. Muerto Valderrama la encomienda pasó a manos de Diego Arias Sotelo, con quien se casó con su hija. Este último conserva la encomienda hasta el año de 1568 hasta que fue desterrado por una conspiración de los encomenderos, razón por la cual la encomienda de

Ecatepec paso a manos de Fernando y Cristóbal Sotelo Moctezuma.<sup>69</sup>

La evangelización se inicia al mismo tiempo que la conquista, ya que todos los poblados que denominaban los españoles fueron evangelizados por los misioneros que acompañaron cada una de las expediciones, lo cual en un principio fue casi imposible por los problemas de lenguaje. Posteriormente empezaron a llegar frailes de distintas órdenes religiosas. Los franciscanos arriban a la ciudad de México en 1524 y son considerados como los misioneros que iniciaron la obra evangelizadora en la Nueva España, en 1526 llegaron los frailes dominicos y en 1533, los agustinos. Por cuanto hace a la evangelización de Ecatepec la orden de los dominicos llegó a hacerse cargo de la doctrina en el año de 1532, integrando su jurisdicción con los pueblos y estancias aledañas como fueron Santa Clara Coatitla, San Pedro Xalostox y demás pobladores cercanos a Ecatepec. Se debe suponer que duraron poco tiempo, ya que en el año 1567 llegaron a Ecatepec frailes de la orden franciscana y algunos agustinos, quienes abandonaron posteriormente la localidad para continuar en otros poblados su misión de evangelización.

Una vez que los Hermanos Fernando y Cristóbal Sotelo Moctezuma, tomaron posesión de la encomienda de Ecatepec en el año de 1539, llegaron a un acuerdo respecto de la forma

---

<sup>69</sup> " Muños López... Op. Cit., p. 33. "

en que se iba a administrar dicha encomienda, la que consistía en dar cuse a todos y cada uno de los beneficios que de ella se obtuviera por concepto de cada una de la labores que desempeñaban los nativos de la localidad. Sin embargo, y debido a una resolución del Consejo de Indias de la Nueva España, en el año de 1682 la encomienda de Ecatepec pasó a manos de la señora Leonor Zúñiga y Ontiveros.

Durante el virreinato, Ecatepec en el año de 1767 alcanzó la categoría de alcaldía mayor y a fines de ese siglo en Marquesado. En la jurisdicción de la Alcaldía no solamente estaban los pueblos que actualmente pertenecen al municipio, como, Santa Clara Coatitla, Santo Tomas Chiconautla, sino que también pertenecían a esta jurisdicción los pueblos de Zumpango y Xalostox. Pero a pesar de la categoría que había alcanzado, Ecatepec era un pueblo donde solo se detenían los virreyes o cualquier personaje importante de la Nueva España a descansar antes de entrar a la Ciudad de México, para tal efecto se construyó un edificio que se denominó la casa de los virreyes, que actualmente existe, lugar donde actualmente se encuentra instalado en el Museo de Morelos.<sup>70</sup>

En 1767 Ecatepec se convierte en Alcaldía y a fines de este siglo en Marquesado.

---

<sup>70</sup> "Ibidem. p. 37".

### **2.1.5 Época Independiente.**

Debido a las condiciones infrahumanas que en que se encontraba el pueblo mexicana, en el año de 1910 se inicia el Movimiento de Independencia. Sus principales precursores son Miguel Hidalgo, José Maria Morelos, Ignacio Rayón e Ignacio Allende. Durante la Guerra de Independencia tuvo lugar en la población de San Cristóbal Ecatepec un hecho de singular importancia: habiendo sido apresado por las fuerzas realistas el General en jefe de los insurgentes, José Maria Morelos y Pavón, fue juzgado tanto por los tribunales eclesiásticos como por los comunes, hallando culpable de todos los crímenes que se le atribúan( crímenes para ellos méritos invaluable para nosotros, que lo han hecho pasar a la inmortalidad), y condenado a ser pasado por las armas; a cuyo efecto se ordeno su traslado precisamente a Ecatepec.

El 22 de Diciembre de 1815, a las tres de la tarde se cumplió la sentencia, y fue fusilado a las 15 horas, y fue inhumado a las 16 horas día en el atrio de loa parroquia En aquellos tiempos de organización del país, Ecatepec viviría diversos incidentes políticos y geográfico. El 7 de agosto de 1824 se expidió, por el Congreso Federal, el decreto número 18 que creo y dividió al Estado de México en ocho Distritos; para entonces se encontraba a Ecatepec figurando como cabeza de Distrito. En la segunda división territorial del Estado de México, ordenada por el decreto número 41 de fecha 8 de Abril de 1825,

fue segregado Ecatepec del IV distrito y agregado al distrito de San Juan Teotihuacan. En este mismo año el Gobierno del Estado de México ordeno la erección de un monumento en memoria de Morelos, que fue construido posteriormente por el ingeniero Carlos Villada, gracias a sus fondos personales.<sup>71</sup>

Una vez muerto Morelos, continua la lucha armada, y la Independencia se consigue el día 27 de septiembre de 1821. Dicha proclamación se efectúa con la entrada a la Ciudad de México del ejército trigarante al mando del capitán Agustín de Iturbide.

Con la iniciación de la vida independiente en México, como era natural, el espíritu de los criollos se lleno de optimismo. Se promulgaba la primera Constitución Federalista en 1824, en ella se establece que los Estados que integran la República Mexicana son 16, uno de ellos es el Estado de México, como serían Estados libres y soberanos, cada uno debía elegir su propio Congreso y escribir su Constitución particular, misma que debía ser aprobada y ratificada si esa entidad estaba dispuesta a integrarse al pacto federal. Con fecha 2 de marzo de 1824 se erigió el Estado de México, fue primer gobernador de la entidad el general Melchor Muzquiz. La primera capital del Estado de México y posteriormente estuvo

---

<sup>71</sup> - II. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. *Viento al Nuevo Milenio*, p. 24".

en diversos lugares, hasta que en 1830 asienta en la Ciudad de Toluca.<sup>72</sup>

El 6 de agosto de 1824 en el Congreso Constituyente del Estado de México expidió la Ley Orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado, el cual se dividiría en ocho distritos judiciales. El primero de octubre de 1827, la legislatura del Estado de México decreto que el pueblo de Ecatepec se elevara a la categoría de Villa, con la disposición de que la municipalidad llevara el nombre de Morelos el Apellido de Morelos. Por cuanto hace a la fecha en que se erigió el municipio de San Cristóbal Ecatepec, son muy escuetos los antecedentes históricos con que se cuenta; Se podría mencionar que el antecedente más antiguo en relación a esto es la Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz, en la cual en cumplimiento de su artículo 309, que disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, entonces pudo haberse instituido la municipalidad de Ecatepec. Otro de los precedentes sobre la fecha en que se erigió como municipio, es la Constitución Política del Estado México, sancionada por el Congreso Constituyente, publicado el 26 de febrero de 1827 en la Ciudad de Texcoco, residencia en ese tiempo de los poderes supremos del Estado, seguramente en este año también se instituyó el Ayuntamiento de Ecatepec. Debemos decir que no

---

<sup>72</sup> "Muñoz López... Op. Cit., p. 38".

existe decreto en el archivo de la Cámara de Diputados en que se establezca cual fue la fecha en que se erigió como Ayuntamiento la Población de San Cristóbal Ecatepec, solamente hay un antecedente histórico y es el decreto por la Legislatura Estatal de fecha 7 de enero de 1842, el que se establecía que se restituía los Ayuntamientos a todas aquellas poblaciones que los tenían y que se habían suprimido por la situación en que se encontraba el país.<sup>73</sup>

### **2.1.6 Época de la Revolución.**

Ecatepec paso los años subsecuentes en la placidez y despreocupación de la provincia, pero bajo las apariencias de prosperidad del régimen de Porfirio Díaz, se había creado una extrema tirantez, causada por el estado de miseria y abandono en que se había quedado el país. En 1910, Porfirio Díaz se hizo reelegir Presidente de México por sexta vez. Casi treinta años de poder siempre en aumento, pero poco renovado en sus hombres y en sus métodos por lo cual había desembocado en la paradoja de un presente de fuerza incontestable y, al mismo tiempo, de una inminente debilidad. Nada ni nadie parecía capaz de discutir el porfiriato, y menos aun de sustituirlo, pero sobre el ya cernía la amenaza de su evidente envejecimiento, la cada día más cercana posibilidad de la muerte del caudillo, en el momento de la que habría de ser la última elección, el General Porfirio Díaz contaba con ochenta años de edad, razón

---

<sup>73</sup> - Ibidem. pp. 40 y 41 -.

por la cual este volcán aparente mente dormido ya estaba en actividad, las fuerzas políticas en ebullición trataban de aflojar la rigidez del Estado político, controlado por el gobierno de Porfirio Díaz.

La Revolución Mexicana, como todo hecho histórico, es viable con el paso del tiempo y compleja en su organización y desarrollo, surge como una protesta de carácter eminentemente político frente al régimen porfiriano, pero quienes van participando en ella, quienes van haciéndola, le imprimen ideas de sus aspiraciones.

Si bien es cierto que Ecatepec no aportó a la Revolución militantes o personajes de gran renombre, como lo hicieron otros pueblos de la República. Está claro que sus hijos participaron activamente en la lucha armada.<sup>74</sup>

Dada la importancia adquirida por Ecatepec en el presente siglo, sobre todo en atención al desarrollo industrial y densidad demográfica alcanzados, la legislatura del Estado de México expidió, en diciembre de 1980, el decreto por el que la Villa de Ecatepec de Morelos adquiere el rango de ciudad.

---

<sup>74</sup> "Ibidem. p. 41".

## **2.2 Estructura Administrativa del Municipio de Ecatepec de Morelos**

### **2.2.1 Organigrama Administrativo del Municipio de Ecatepec de Morelos.**

El Municipio de Ecatepec, forma parte de la división territorial de la organización política y administrativa del Estado de México. Administra libremente su hacienda pública en los términos del artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y bajo las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal. La administración pública del Municipio se encuentra integrada por dependencias administrativas centralizadas y descentralizadas. (anexo p. 87 bis)

La titularidad de la administración pública municipal se encuentra depositada en el Presidente Municipal, auxiliada por los Síndicos, Procuradores y Regidores en los términos de los capítulos segundo, tercero y cuarto del título V y VI de la Constitución Política del estado Libre y soberano de México.

### **2.2.2 Presidente Municipal**

El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento; Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter



general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley; Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos; Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento; Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos; Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos; Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio; Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley; Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana

municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos; Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio; Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; Promover el patriotismo. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

### **2.2.3 Los Síndicos.**

Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; Revisar y firmar los cortes

de caja de la tesorería municipal; Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales; Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería; Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento; Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento; Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales; Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad; Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia; y vigilar que los Oficiales Concilladores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos; Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas; Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios; Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia; Revisar las relaciones de rezagos para que sean

liquidados; Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

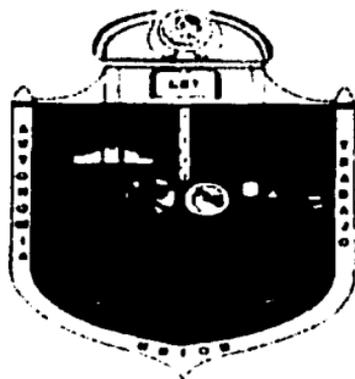
#### **2.2.4 Los Regidores**

Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento; Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley; Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento; Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal; Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento; Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

A continuación haré referencia a los datos más sobresalientes del Municipio de Ecatepec de Morelos, con el objeto de dar respuesta a la necesidades de información de la Administración Pública Municipal, así como los sectores privados y sociales que de alguna manera participan en la vida pública municipal.

## 2.2.5 Escudo del Municipio de Ecatepec de Morelos.



El Escudo, que distingue y caracteriza al Municipio, es actualmente el mismo que fue aprobado en Sesión de Cabildo celebrada el día 4 del mes de febrero del año de 1983 y autorizado en su oportunidad por la Legislatura local. El escudo sólo podrá ser utilizado por las autoridades y por órganos municipales y no podrá ser objeto de uso ni concesión por parte de los particulares.<sup>75</sup>

Principios de autonomía, trabajo y unión, enmarcan el conjunto de elementos que evocan cada una de las etapas de su historia de las actividades del Municipio de cuya cúspide aparece el escudo nacional flanqueado por un arco cuyas comisas lavan los colores nacionales, Este trazo da forma a lo

<sup>75</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. *Ley del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos*, 2002. p. 17.

que representa la tumba del generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

El principio de Autonomía, esta representada por la Carta Magna de la Nación, que consagra los derechos y obligaciones de los ciudadanos y que en su artículo 115, otorga la capacidad de autodeterminación al municipio, hacia ella se dirigen las huellas de unos pies descalzos, marcando el camino del municipio hacia los principios de libertad y justicia.

El la parte superior izquierda se aprecia uno de los monumentos coloniales que además de denotar esa parte importante de su historia conforman uno de los rasgos característicos de Ecatepec, la Parroquia de San Cristóbal.

Al lado derecho queda ejemplificado el trabajo del Municipio de Ecatepec, su actividad agrícola a través de sus ejidos y milpas; su industria metalúrgica, de transformación y la más representativa; Sosa Texcoco, por ser la de mayor tradición ya que su instalación data del año de 1942. En la parte inferior de estos elementos y delineado en negro sobre fondo gris, se encuentran un albardón construido en tiempos prehispánicos. En la parte inferior y sobre un fondo café, se aprecia una panorámica de lo que fue la cuenca del Valle de México, formada por los lagos de Chalco, Xochimilco, Texcoco, Xaltocan y Zumpango, en cuyo alrededor aparecen los topónimos de los pueblos que integran el Municipio. Al pie de todos estos elementos aparece la palabra Unión, que indica en

suma la consolidación de un presente que no deja atrás su herencia histórica.

### 2.2.6 Características Fisiográficas.<sup>76</sup>

#### 2.2.6 a Ubicación Geográfica.

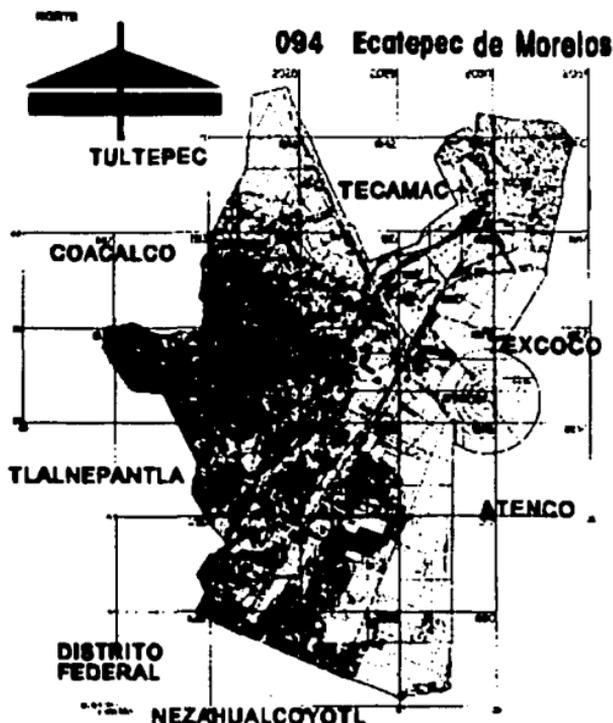
El Municipio de Ecatepec de Morelos forma parte del territorio del Estado de México, y esta organizado de la siguiente manera: El municipio tiene la extensión territorial de 186.9 kilómetros cuadrados.

<b>Longitud</b>	Mínima 98o 58' 30"
	Máxima 99o 07' 03"
<b>Latitud</b>	Mínima 19o 29' 00"
	Máxima 19o 39' 35"
<b>Altitud</b>	2,250 Metros Sobre Nivel del Mar

<b>Límites Geográficos</b>	
<b>Norte</b>	Jaltenco y Tecámac
<b>Sur</b>	Nezahualcoyotl y D. F.
<b>Este</b>	Texcoco, Acolman y Atenco
<b>Oeste</b>	Coacalco y Tlalnepantla

Fuente: Página Web de Internet [www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

<sup>76</sup> "H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. Viento al Nuevo Milenio pp 6-10".



Fuente: Página Web de Internet [www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

### **2.2.6 b Orografía.**

Debido a la ubicación geográfica del Municipio, Ecatepec presenta zonas accidentadas, zonas semiplanas y zonas planas. Las zonas accidentadas se encuentran al oeste con una altitud que va de los 2570 a 3050, sobre el nivel del mar, y están formados por la Sierra de Guadalupe principalmente.

Las zonas semiplanas se localizan en el suroeste, teniendo como altitud promedio los 2,100 y los 2,300 mts, sobre el nivel del mar, formada por las faldas de los relieves ortográficos de la Sierra de Guadalupe y las zonas planas se

conforman por asiento del exlago de Texcoco y pequeñas lomas que se encuentran en la zona norte y este del municipio.

Por otro lado el municipio cuenta con las elevaciones siguientes: Los Picos Moctezuma, Tres Padres, Los Días y Yoncuico. Los cerros están integrados por Cerro de las Canteras, Picacho Grande, Cuanahuantepec, Gordo, Cabeza Blanca, Chiconautla y de la Cruz.

### **2.2.6 c Hidrología.**

El depósito de evaporación solar El Caracol es el principal cuerpo de agua en el Municipio, siendo esta propiedad federal, cuenta con una superficie DE 841.06 Has. Es uno de los últimos depósitos de agua del Lago de Texcoco que actualmente se utiliza para fines industriales, porque el aprovechamiento y concentración de aguas salubres proviene de los subsuelos de la región.

En el municipio no existen arroyos continuos, solo copos que se forman por la temporada de lluvias y bajan por los relieves orográficos. Al norte se localiza Rinconada, El Águila, La Guñada, La Cal y el Calvario.

Por lo que respecta a ríos, se encuentra el Río de los Remedios el cual proviene del gran canal del desagüe y cruza por el municipio de sur a noroeste y cuya longitud demarca el límite territorial con el Distrito Federal, asimismo, se encuentra con el Canal de Sales que desemboca en el Gran Canal.

### **2.2.6 d Geología.**

En el municipio existe un predominio de rocas volcánicas cenozoicas de la edad terciaria de tipo igneas extrusivas; basalto, reolita, andesita, toba y brecha volcánica. Respecto a los minerales no metálicos existen aquellos básicos para la construcción, también se cuenta con depósitos de aguas salubres ricas en acrebonato y cloruro de sodio.

### **2.2.6 e Clima**

Precipitación Media Anual 500 a 600mm.
Temperatura Media Anual 14 °C y 18 °C
Máxima Incidencia de Lluvias Julio con 110 y 120 mm.
Minima Incidencia de Lluvias Febrero menor de 5mm.
Mes más Cálido, Junio Temperatura Promedio entre 18 °C y 21 °C
Mes más Frío, Diciembre Temperatura Promedio entre 9 °C y 12 °C

Fuente: Página Web de Internet [www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

### **2.2.6 f Uso Del Suelo**

Actualmente en el municipio, las zonas urbanas constituyen la mayor parte de la superficie ocupada. Este fenómeno se debe a la migración debido a su cercanía con el Distrito Federal, intensificándose en proceso de urbanización.<sup>77</sup>

Diversos asentamientos irregulares se encuentran en terrenos federales, Estatales, municipales, reservas ecológicas y

<sup>77</sup> " Torres Rodríguez, Jorge. *Ecatepec, Una División Legítima Municipal*, Liga de Educación Política, México, 1996. p.p. 46 a 48 "

zonas de alto riesgo. Ello provoca conflictos sociales, políticos y técnicos por cuanto a los servicios básicos se refiere.

El acelerado crecimiento de la población ha provocado entre otras cosas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, con su secuela de viviendas carentes de las condiciones mínimas de higiene y ausencia de servicios.

### Usos del Suelo

USO / DESTINO	SUPERFICIE (HECTAREAS)	%
Área Urbana	9,764.6	61.83
Uso Habitacional	7,544.4	47.77
Uso Comercial	1,167.0	7.39
Uso Industrial	1,052.6	6.67
Área Urbanizable	2,179.6	13.80
Área no Urbanizable	3,005.40	19.03
Parque Estatal	1,956.44	12.39
Cerro Gordo	58.43	0.37
Zona Tulpetlac	622.85	3.94
Chiconautla	57.68	0.36
Caracol	310	1.96
Área no Contemplada	843.00	5.34
Superficie Total	15,792.0	100.00

Fuente: Plan del Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000-2003.

## 2.2.7 Características Bióticas<sup>78</sup>

### 2.2.7 a Flora

En la Sierra de Guadalupe se presenta una vegetación de matorral xerófito: palo dulce, uña de gato, huizache, nopal y mamey. También existen limitados pastos y áreas de bosque de encinos.

<sup>78</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. Viento al Nuevo Milenio. p.p. 6 y 7.

La vegetación se ve afectada por dos factores principales: deforestación y los asentamientos humanos. La limitada reforestación aplicada a la fecha se integra por las siguientes especies: pino, eucalipto, pirul, cedro, casurina y acacia.

El avance descontrolado de la mancha humana, ha provocado la degradación gradual del ecosistema del municipio, afectando notablemente la flora.

La Sierra de Guadalupe constituye el único ámbito de vital importancia que resta de la parte norte del Valle de México.

#### **2.2.7 b Fauna**

El tipo de fauna que exista en la actualidad en la Sierra de Guadalupe la comprenden los siguientes tipos de animales: gorrión, correcaminos, tecolote, zorrillo, tuza, conejo y serpientes, los cuales están en peligro de extinción por la insuficiencia de medios para su protección.

#### **2.2.8 División Política Municipal**

Con el fin de investigar, estudiar y analizar, para impulsar, promover, gestionar, coadyuvar y en general participar, dentro del ámbito de competencia municipal, con las instancias federales, estatales y municipales competentes, se constituirá, previa aprobación del H. Ayuntamiento, la Procuraduría para la regularización de la tenencia de la tierra del Municipio de Ecatepec de Morelos, de conformidad con los elementos humanos y recursos económicos, que pueda disponer la

**Administración Pública Municipal y de acuerdo con las Leyes y Reglamentos de la materia y demás disposiciones legales aplicables.**

**Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos tiene dividido su territorio municipal en :**

**1 Ciudad, 6 Pueblos, 2 Rancherías, 6 Ejidos, 12 Barrios, 153 Fraccionamientos Y 360 Colonias.**

**A) Ciudad:**

**Ciudad Ecatepec De Morelos.**

**B) Pueblos:**

- 1. Guadalupe Victoria**
- 2. San Pedro Xalostoc**
- 3. Santa Clara Coatitla**
- 4. Santa María Chiconautla**
- 5. Santa María Tulpetlac**
- 6. Santo Tomás Chiconautla**

**C) Rancherías:**

- 1. San Andrés De La Cañada**
- 2. San Isidro Atlautenco**

**D) Ejidos:**

- 1. San Cristóbal Ecatepec**
- 2. San Pedro Xalostoc**
- 3. Santa Clara Coatitla**
- 4. Santa María Chiconautla**

5. Santa María Tulpetlac
6. Santo Tomás Chiconautla

*E) Barrios:*

1. El Calvario
2. El Capulín
3. El Terremote
4. La Curiela
5. La Cruz San Cristóbal
6. La Cruz (Santa Clara)
7. La Mora
8. Las Salinas
9. Doce De Diciembre
10. San Juan Alcahuacan
11. San Ignacio
12. Santa Cruz Venta De Carpio.

*F) Fraccionamientos:*

*El número de fraccionamientos como ya lo indicamos es de 153.*

*G) Colonias:*

*El número de colonias es de 360.<sup>79</sup>*

De acuerdo con el número de habitantes o necesidades administrativas, el H. Ayuntamiento podrá hacer las adiciones y modificaciones que estime convenientes en cuanto al nombre o denominaciones, al número, limitación y circunscripción de las

---

<sup>79</sup> " Ley del Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, p. 4-5 "

delegaciones, subdelegaciones y en su caso, de los sectores y de las manzanas, de conformidad con los artículos 163 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás disposiciones legales aplicables.

En relación con el informe proporcionado en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 la organización territorial a variado notablemente pues en este periodo el Municipio tenía 6 Pueblos, 6 Ejidos, 6 Rancherías, 12 Barrios, 100 Fraccionamientos y 201 Colonias.

En el Municipio de Ecatepec de Morelos para su organización territorial se divide en 19 delegaciones municipales mismas que se desglosan a continuación:

- 1) Ciudad Ecatepec.
- 2) Santa Clara Coatilla.
- 3) San Pedro Xalostoc.
- 4) Santa María Tulpetlac.
- 5) Santo Tomás Chiconautla.
- 6) Santa María Chiconautla.
- 7) Guadalupe Victoria.
- 8) San Miguel Xalostoc.
- 9) Viveros Xalostoc.
- 10) Granjas Valle de Guadalupe. Sec. A.
- 11) La Estrella.
- 12) Nuevo Paseo de San Agustín.
- 13) Nueva Aragón.
- 14) Ciudad Azteca.
- 15) Jardines de Santa Clara.
- 16) San Carlos.
- 17) Central Michoacana.

- 18) Ruiz Cortinez.  
19) Melchor Muzquiz.

### 2.2.8 Características Demográficas.

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Tasa Media Anual de Crecimiento</b>
1950	15,226	--
1960	40,815	10.32
1970	216,408	18.88
1980	784,507	13.2
1990	1,218,135	4.6
1993	2,500,000	27.1
1994*	2,612,500	4.5
1995*	2,730,000	4.5
1996*	2,832,850	4.5
1997*	1,981,120	4.5

<b>Población Urbana</b>	2,921,498 Habitantes	98%
<b>Población Rural</b>	59,622 Habitantes	2%

Fuente: Página Web de Internet [www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

Diferentes factores influyen y condicionan el desarrollo de Ecatepec de Morelos. Uno de los principales lo sigue constituyendo el fenómeno migratorio; derivado de la concentración de las actividades económicas en el centro del país, sin embargo persiste la fuerte atracción de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como destino de un gran número de migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida.

El censo de 1990, indica que en ese año el Estado de México concentró el mayor volumen de inmigrantes internos con 3.9 millones de habitantes. Incluso, mostró al D.F como la principal Entidad expulsora de población. El 52% de los inmigrantes registrados en el área conurbada; declararon que nacieron en el Distrito Federal; ello, nos muestra la magnitud de los desplazamientos inter metropolitanos. Actualmente se estima que llegan al Valle de México 300,000 personas por año, de las cuales un poco más del 23.3 % fijan su residencia en Ecatepec; es decir, 70,000 habitantes. Los impactos de la presión demográfica se reflejan principalmente en el crecimiento de los asentamientos humanos, la demanda de servicios públicos y el medio ambiente. En los últimos 40 años el municipio pasó de una área semiurbana, a una Ciudad de 1.6 millones de habitantes, según las cifras del INEGI, aunque las estimaciones realizadas en el municipio, indican que la población supera los 3 millones de habitantes. Se tienen cuantificados a la fecha un

total de 574 asentamientos humanos, de los cuales poco más de doscientos son irregulares.<sup>80</sup>

### **2.2.10 Aspectos Económicos**

El Valle de México sigue ocupando un lugar primordial en la producción de bienes y servicios. Genera más del 75% del Producto Interno Estatal (PIE), y más del 10% del Nacional.

La Industria de Ecatepec representa un poco más del 13% de las industrias del Estado de México y el valor de sus productos elaborados significa casi el 12% del total generado por la Entidad.

El Valle de México, también resiente las fluctuaciones económicas que derivan de un proceso de industrialización con un fuerte componente externo vinculado a la globalización e internacionalización de los mercados.

Este fenómeno, asociado a la crisis económica, ha requerido condiciones de mayor eficiencia y competitividad a la industria que garanticen su sobrevivencia. Los efectos negativos se reflejan principalmente en la micro y pequeña industria ya que siguen enfrentado problemas de crédito, obsolescencia tecnológica, carencia de personal especializado y deficiencias de integración vertical y horizontal.

Hacia 1993, según las cifras del último Censo Industrial, Ecatepec contaba con 3,026 industrias que significaban el 7% de las existentes en la Zona Metropolitana y el 6% del personal ocupado.

---

<sup>80</sup> "H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. Plan de Desarrollo Municipal, 2000-2003, p.p 1 y 2".

El 88.5% de su industria esta integrada por micro y pequeñas factorías. La mediana industria significa el 7.2% del total y la gran industria constituyó el 4.3% del total.

Gradualmente, las actividades económicas se han terciarizado, ya que los establecimientos comerciales al mayoreo y al menudeo ascendían a más de 20 mil y el personal ocupado en 1993 era de 42,692 personas, cifra muy cercana al personal ocupado en la industria que fue de 49,797 personas.

No obstante, la actividad industrial sigue siendo el principal motor de la economía municipal, tanto por su capacidad instalada, como por el valor de los productos elaborados.

Por otra parte, el Sector Agropecuario sigue en declive. Persisten pequeñas zonas de cultivo, dedicadas básicamente a la producción de maíz, con escasos rendimientos, orientadas hacia el autoconsumo; ello derivado del agudo proceso de urbanización que registra el municipio.

#### **2.2.10 a Sector Agropecuario.**

El proceso de urbanización del municipio ha contribuido a que se pierdan gradualmente tierras de cultivo y ganado. Los pocos ejidatarios que todavía quedan en el municipio, principalmente en Santa María y Santo Tomás Chiconautla, encuentran más atractivo y rentable desincorporar sus tierras del sistema ejidal y dedicarse a diferentes actividades. Los rendimientos que se obtienen por el cultivo del maíz son mínimos, ya que la producción no rebasa la

tonelada por hectárea. La cría de especies menores como aves y conejos, se da en los traspatios de diversas casas familiares y generalmente es para autoconsumo. La cría de cerdos y borregos se presenta como una actividad de apoyo al ingreso familiar, vendiendo la carne procesada entre los viajeros de paso, principalmente los fines de semana. Menos del 10% de la superficie del municipio se dedica a las actividades agropecuarias. Es conveniente desalentar la práctica de vender terrenos de cultivo a fraccionadores y evitar los asentamientos irregulares a efecto de fortalecer las actividades agropecuarias.

*Resumen Agropecuario:*

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA		
Cultivo	Toneladas	Toneladas
Malz	1,801	2,510
Avena	1,111	800
Cebada	76	N.D.
Frijol	10	14
Trigo	57	100
Alfalfa	5,123	N.D.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000- 2003.

PRODUCCION GANADERA	
ESPECIE	CABEZAS
Bovino	3,848
Porcino	5,259
Ovino	2,854
Caprino	464
Equino	568
Aves de Corral	972,457
Conejos	1,946

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000-2003.

#### **2.2.10 b Sector Industria.**

En Ecatepec, coexisten dos grandes grupos de industrias: La gran planta industrial, exportadora y de gran capacidad tecnológica y de eficiencia productiva, que ha trascendido los límites del municipio para colocar productos de gran calidad en los mercados regional, nacional e internacional; y por otra parte, la mediana, pequeña y micro industria que presentan problemas de liquidez, financiamiento, obsolescencia tecnológica de sus procesos, dificultades organizacionales y operativas que incluyen la insuficiente capacitación de recursos humanos, deficiente integración productiva, muy limitada presencia en el mercado regional; sin grandes posibilidades de expandirse, desarticulación y falta de comunicación entre empresarios, además de otros

factores, hacen difícil su inserción en el entorno de mayor competencia que plantea la integración industrial global.

*Resumen Industria*

TIPO DE INDUSTRI A	UNIDADES ECONOMICAS		PERSONAL OCUPADO TOTAL PROMEDIO		ACTIVOS FIJOS NETOS (MILES DE PESOS)		VALOR DE LOS PRODUCTOS ELABORADOS (MILES DE PESOS)	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDA D	%
MICRO Y PEQUEÑA	2,680	88.5	23,301	46.7	1,165,454	29.09	2,619,504	25.7
MEDIANA	186	6.15	9,110	18.2	447,225	11.16	1,344,118	13.2
GRANDE	131	4.33	15,262	30.6	2,240,432	55.93	5,661,007	55.7
OTRAS*	29	0.96	2,124	4.27	152,872	3.82	534,334	5.26

**2.2.10 c Sector Comercio y Abasto.**

En Ecatepec, la actividad comercial y de servicios, ha evolucionado dinámicamente; y crecido en grandes proporciones, debido a diferentes factores como son: El crecimiento natural de la población, la migración, la urbanización, el aumento de zonas habitacionales, la reducción de la actividad industrial y la falta de empleos formales. El municipio, posee "cinturones" comerciales y de servicios en las grandes vialidades, los cuales requieren ser inventariados y clasificados, a fin de determinar la infraestructura real existente, que permita planificar y modernizar esta actividad.

Resumen Comercio (Establecimientos Comerciales):

SUBSECTOR	NO. DE	PERSONAL	REMUNERACIONES	ACTIVOS
	ESTABLECIMIENTOS	OCUPADO	TOTALES AL PERSONAL	FIJOS NETOS.
Comercio al por Mayor	618	42,692	140,483.00	388,446.00
Comercio al Por menor	19,979	36,460	141,148.00	450,424.00
Total	20,575	42,692	281,831.0 0	838,870.00

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000-2003.

### 2.2.10 d Sector Turístico

A manera enunciativa Ecatepec cuenta con los siguientes lugares que son propicios para desarrollar las actividades turísticas:

- Ecatepec tiene vestigios de las culturas prehispánicas que habitaron el valle; aquí se registran seis zonas arqueológicas. Las dos primeras en los Cerros de la Cruz y de las Venitas, donde se han encontrado figurillas y estructuras arquitectónicas que datan del año 1,500 antes de nuestra era. Las otras cuatro zonas se localizan en la Casa de Morelos, en la loma oriente del Cerro de la Cruz y en los Fraccionamientos Tata Félix e Izcalli Ecatepec, lugares cercanos al nuevo Palacio Municipal.

- En el Cerro de la Cruz se aprecia un gran monolito conocido como la "Piedra del Sol", orientada hacia el este y que cada verano señala el inicio del solsticio. A las faldas de este lugar se encuentra el Centro Interactivo de Protección Ecológica.
- Aún existen vestigios del Albarradón, construido en el siglo XVI por Nezahualcóyotl, para separar las aguas saladas del lago de Texcoco de las aguas dulces de los lagos de Zumpango y Xaltocan.
- Cada uno de los siete pueblos que conforman Ecatepec, es rico en tradiciones y costumbres propias; la arquitectura de sus iglesias data del siglo XVII.
- La Antigua Casa de los Virreyes construida en el siglo XVIII y que servía de hospedaje a los Virreyes en su transitar hacia la Ciudad de México; actualmente se le conoce como la Casa de Morelos, lugar donde paso su última noche y fue fusilado el Generalísimo José María Morelos y Pavón el 22 de Diciembre de 1815.
- La antigua y la nueva Catedral; la primera construida en el siglo XVI por los frailes dominicos y la segunda construida en 1999, siendo la última del siglo XX.

### **2.2.11 Aspectos Sociales<sup>88</sup>**

Según las cifras preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, Ecatepec sigue teniendo la mayor población del Estado de México, con 1 millón 620 mil personas, que

---

<sup>88</sup> - Ibidem. p. 4-6 -.

significa el 12.4% de la población total de la Entidad. El crecimiento anual lo estima el propio INEGI en 3.2%, cifra superior a la media estatal que es de 2.2%. No obstante como ya se indicó anteriormente, la estimación total asciende a 3 millones de personas.

### **2.2.11 a Seguridad Pública y Protección Civil.**



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000-2003.

Ecatepec de Morelos presenta un serio problema en materia de seguridad pública originado por diversos factores, entre los que encontramos una población creciente, un municipio con crecimiento urbano irregular desarticulado y dificultades de conexión oriente – poniente. Adicionalmente se registra un alto flujo de vehículos del servicio público y privado; así como la expansión del comercio y servicios entre otros, lo que genera necesidades de una mayor cobertura del cuerpo de seguridad pública.

La plantilla actual del cuerpo de seguridad pública incluye 724 elementos, que se dividen en dos turnos. Esto significa que

si tomamos como base tres millones de habitantes en Ecatepec, se observa que un elemento tiene la responsabilidad de atender a 8,287 habitantes, lo cual contrasta con el parámetro convencional que es de un elemento por cada 500 habitantes.

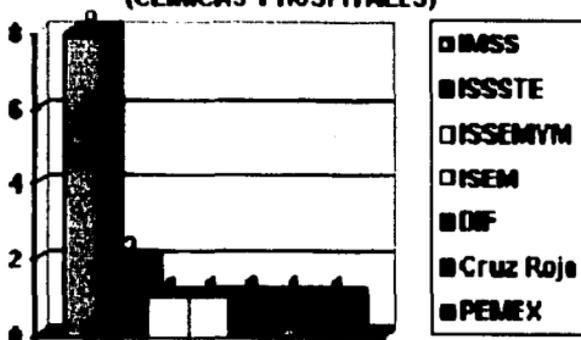
El H. Cuerpo de Bomberos y Protección Civil, está integrado por 97 elementos; su equipo consta de cinco camiones tipo moto bomba, una mini bomba, cinco pipas, dos camionetas pick-up, dos camionetas panel y dos jeeps.

### 2.2.11 b Salud.

En el municipio de Ecatepec, se cuenta con un crecimiento demográfico muy alto, Por lo que los Centros de Salud instalados en el municipio no son suficientes para dar el servicio indispensable a la comunidad ya que la mayoría de los habitantes son de escasos recursos económicos; ante lo que se hace necesario la Construcción de centros de Salud Pública Municipal.

<b>INSTITUCIONES DE SALUD</b>	
IMSS (Clinicas)	6
IMSS (Hospitales)	2
ISSSTE (Clinicas)	2
ISSEMYM (Clinica/Hospital)	1
ISEM (Centros de Salud)	16
ISEM (Hospital)	1
DIF (Clinica Hospital)	1
DIF (Consultorios)	2
Consultorios Periféricos	4
Cruz Roja (Hospital)	1
Consultorio de Salud Pública Municipal	38
Consultorio Dental de Salud Pública Mpal.	34
PEMEX (Clinica)	1
Consultorios Médicos	418

**SALUD PUBLICA  
(CLINICAS Y HOSPITALES)**



Fuente: Página Web de Internet [www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

**2.2.11 c Educación.**

Existe un rezago significativo en cantidad y calidad de la educación, toda vez que el número de planteles es insuficiente, principalmente en el nivel medio superior y superior, para cubrir la demanda de una población que se incrementa día con día y que provienen del Distrito Federal y de otros lugares del país.

En el año 1999, se inauguró el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) "Estanislao Ramírez Ruiz", del Instituto Politécnico Nacional, primero en su género fuera del Distrito Federal. En ese mismo año, la UAEM inauguró la Unidad Académica Profesional de Ecatepec, que brinda carreras de las Ciencias Sociales. Asimismo se abrió el Colegio de Bachilleres No. 10 Ecatepec Norte. En materia de educación superior y posgrado, Ecatepec cuenta con el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE), la Escuela Normal de la Unidad

Pedagógica, el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México y una Unidad de la Universidad Pedagógica Nacional.

*Infraestructura Escolar:*

<b>NIVEL</b>	<b>PLANTELES</b>	<b>AULAS</b>	<b>MAESTROS</b>	<b>ALUMNOS</b>
PREESCOLAR	225	897	929	30,712
PRIMARIA	526	5,984	6,010	216,856
EDUCACIÓN MEDIA	185	2,043	3,940	82,362
PROFESIONAL	14	170	434	8,241
BACHILLER	54	460	977	18,552
<b>TOTAL</b>	<b>1,004</b>	<b>9,554</b>	<b>12,290</b>	<b>356,723</b>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2000-2003.

**2.2.11 d Cultura**

Los espacios culturales en Ecatepec son limitados. Se tiene una Casa de Cultura, es principales acciones son la difusión y realización de eventos y actividades, orientadas a fortalecer y diversificar las manifestaciones artísticas y culturales en el municipio. Existe un museo del Gobierno de Estado, denominado "Casa de Morelos", lugar donde fue fusilado el Generalísimo José Ma. Morelos y Pavón, al cual se le ha dado poca difusión. Existen 11 bibliotecas municipales. Su acervo bibliográfico se ha incrementado, gracias a su integración al Sistema Nacional de Bibliotecas.

En Ecatepec, existen más de 500 murales realizados por artistas del municipio y en 17 puntos estratégicos se muestran otras tantas esculturas.

En el Puente del Arte (antes Puente de Fierro) se presentan exposiciones de pintura y artes plásticas; así como eventos culturales.

El H. Ayuntamiento cuenta con la Banda Sinfónica Municipal "José Ma. Morelos y Pavón" y el grupo cultural autóctono Knoc-kniu y que se destaca por los reconocimientos que han obtenido en el ámbito internacional.

A pesar de lo anterior, resultan insuficientes los escenarios para manifestarse e impulsar una nueva cultura de identidad municipal.

#### **2.2.11 • Deporte.**

Cabe señalar que el crecimiento demográfico, ha propiciado que la oferta de oportunidades para practicar algún deporte, quede por debajo de las expectativas y requerimientos de los habitantes del municipio.

Existen a la fecha 240 sitios para la práctica del deporte, destacando seis unidades deportivas, las cuales son: Siervo de la Nación, Emiliano Zapata, Alfredo del Mazo, Valle de Santiago, Granjas Valle de Guadalupe y San Agustín. Para el año 2000, se suman 58 nuevos espacios deportivos, que fueron construidos por la anterior administración; sin embargo, a los actuales no se brinda mantenimiento y se encuentran en deplorables condiciones.

La principal actividad en el municipio es el fútbol, con aproximadamente 87 mil jugadores. De éstos, alrededor de 75

mil están agrupados en 35 ligas; le siguen en importancia el básquetbol, el fútbol rápido y el karate.

La falta de un programa integral de educación física, diseñado bajo objetivos claros por tipo y nivel educativo, ha limitado que se promuevan habilidades y actitudes encaminadas a la obtención de la salud física.

### **2.2.11 f Vivienda**

Las insuficiencias en materia de planeación del desarrollo urbano han repercutido negativamente en el reordenamiento de los asentamientos humanos.

Se carece de información estadística confiable que precise la magnitud de los requerimientos prevalentes. Actualmente se estima que el déficit de vivienda asciende 225,000 unidades con tendencia a aumentar debido al crecimiento demográfico.

El 15% de las viviendas en Ecatepec, se encuentran en condiciones funcionales para ser habitada; el 80% requiere de reparaciones y el 5% es obsoleta. Predominan, las casas de tabique en un 84%, adobe 9%, madera 2% y otras 5%.

### **2.3 El Municipio de Ecatepec de Morelos Bajo el Marco Legal.**

Este tema ya se trató con más detalle en el capítulo I al indicar que los ordenamientos jurídicos que regulan la vida de los municipios y norman su actividad, en el Municipio de Ecatepec son los siguientes:

- A) Constitución Federal.
- B) Constitución del estado Libre y Soberano de México.
- C) Ley Orgánica municipal del Estado de México.
- D) Disposiciones reglamentarias.

La base constitucional de los Municipio en General es el artículo 115 de nuestra Carta Magna. Ahora al referirnos ya específicamente al Municipio de Ecatepec de Morelos Instituímos que la constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son los ordenamientos principales de carácter estatal que regulan los principios señalados en el artículo 115 de la Constitución Federal. La función reglamentaria de los ayuntamientos esta considerada en la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna; en donde se le otorgan facultades para expedir los bandos de policía y Buen Gobierno y los reglamentos así como, disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. En este marco el 5 de febrero de 1997 se expidió el Bando de policía y Buen Gobierno de Ecatepec, que incluye las principales normas que regulan la vida municipal. Paralelamente, se ha continuado la revisión, actualización de los reglamentos y disposiciones administrativas sujetándose a las bases normativas expedidas por la Legislatura Local.

### **2.2.1 Principales Ordenamientos Jurídicos que Regulan el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- c) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- d) Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- e) Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del 2001.
- f) Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.
- g) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- h) Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de México.
- i) Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- j) Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- k) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México.
- l) Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
- m) Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- n) Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.
- o) Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Mantenimiento y Almacenes del Gobierno del Estado de México.
- p) Bando Municipal de Ecatepec de Morelos.

- q) Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- r) Reglamento para el Cobro y Aplicación de Honorarios por Notificaciones de Créditos Fiscales y Gastos de Ejecución.
- s) Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- t) Reglamento Interior de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Después de las elecciones del 2 de julio del 2000, el H. Cabildo ha quedado configurado de la siguiente manera:

- *Presidente Municipal (PAN)*
- *Tres Síndicos municipales*

Dos del PAN y uno del PRI

- *Diecinueve Regidores*

Once del PAN

Cuatro del PRI

Cuatro del PRD

**H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos  
Estado de México  
2000 – 2003**

***C. Agustín Hernández Pastrana  
Presidente Municipal Constitucional***

Primer Síndico:	C. Roberto Ríos Solano
Segundo Síndico:	Ing. Fidencio Rodríguez Flores
Tercer Síndico:	C. José Laredo Salinas

Primer Regidor	C.P. Pedro Santiago Vázquez
Segundo Regidor	C. Leopoldo Cruz García
Tercer Regidor	C. Concepción López Reyes
Cuarto Regidor	Profra. Talía Teresa Rivera
Posada	
Quinto Regidor	C. Marcelino Gutiérrez Morales
Sexto Regidor	Lic. Alfredo Lima Escudero
Séptimo Regidor	Lic. Efrén Martín Badillo Méndez
Octavo Regidor	C.P. Alfredo Mendoza Rugeiro
Noveno Regidor	C. Teresa Pineda Tovilla
Décimo Regidor	Lic. Hugo Venancio Castillo
Decimoprimer Regidor	C. Rogelio Chávez Olmos
Decimosegundo Regidor	C.P. Pedro Quezadas Herrera
Decimotercero Regidor	C. Pablo A. Torres Martínez
Decimocuarto Regidor	Lic. Brenda Ma. Izontli Alvarado Sánchez
Decimoquinto Regidor	Lic. Silvano Sánchez Zarate
Decimosexto Regidor	C. Roberto Río Valle Uribe
Decimoséptimo Regidor	C. Maribel Luisa Alva Olvera
Decimoctavo Regidor	C. Isaac J. Hernández Méndez
Decimonoveno Regidor	C. Evaristo García Romero

Lic. José Daniel Ríos Ávila  
 Secretario Del H. Ayuntamiento

## **Capítulo III.**

### **Autonomía en el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

#### **3.1 Diversos Conceptos de Autonomía Municipal.**

Para profundizar en el tema expondremos previamente algunos antecedentes históricos de la autonomía municipal.

##### **3.1.1 Antecedentes Históricos la Autonomía Municipal**

Principiaremos por mencionar el Programa del Partido Mexicano de 1906, lanzados por los hermanos Flores Magón, establecía que los jefes políticos debían ser suprimidos y los municipios tendrían que multiplicarse y robustecerse si realmente se quería implantar la vida democrática en la nación desde su base misma. En este mismo sentido se pronunció el Partido Democrático en 1909, dirigido por el hijo de Benito Juárez.

El Plan de San Luis del 5 de Octubre de 1910 encabezado por Madero, implica la imposición centralista de las autoridades municipales y la existencia de libertad de los ayuntamientos. El Plan de Ayala se pronunció por alcanzar la libertad de los ayuntamientos, que les permitiera defender en forma integral los intereses comunales. En el pacto de la empacadora, pronunciado por Orozco, se destaca que la revolución haría efectiva la independencia de autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

Carranza abraza este último movimiento y así las reformas al Plan de Guadalupe, el 26 de diciembre de 1914 expide el decreto número ocho relativo a la libertad municipal, siendo este documento el antecedente directo del proyecto del artículo 115 Constitucional el llamado primer jefe, donde se resalta que el municipio es la base de la organización política, otorgándole la autonomía de que se encontraba privado por la tutela de los prefectos y jefes políticos.

En Puebla, Guanajuato, Querétaro, en la Sierra Gorda y Huasteca, el instrumento reclamado para la implantación de una reforma agraria fue el gobierno municipal. En septiembre de 1914 se promulga un decreto en donde se aprecian las propuestas políticas del pensamiento agrario del movimiento zapatista en este documento se encomienda la responsabilidad ejecutiva del reparto agrario a los órganos municipales y estos a su vez pasarían a ser el segundo de los objetivos del programa revolucionario zapatista. En este sentido Moreno Cueto saca a colación una referencia que dice: " Las autoridades municipales señalan el decreto tomara nota de los bienes nacionalizados darán cuenta detallada al cuartel general de la revolución de la clase y condiciones de las propiedades que sean, así como de sus antiguos dueños y poseedores. Todos lo movimientos campesino del siglo pasado y principios del presente tenían como eje táctico-político de sus demandas el reparto agrario del gobierno municipal que lo respaldara, donde el programa revolucionario zapatista fue la

culminación de esos movimientos. De manera casi unitiva los campesinos planteaban la necesidad de contar con gobiernos locales fuertes que apoyaran el reparto agrario de esta forma, tierra y municipio eran dos facetas del mismo problema. En el proceso revolucionario mexicano participaron diversos personajes del ámbito municipal como M. Domínguez, Aniceto Campos, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, entre otros.

La Entidad Federativa que incorporo primero en su legislación al municipio como base de su estructura política fue Chihuahua. El gobierno de esta entidad fue también el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre de la ley del 28 de Octubre de 1911.

El comentario expresado por la segunda Comisión de Constituciones en cuanto al municipio libre diciendo: "... la diferencia más importante, por lo tanto, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857.

Sin terno a equivocarnos la fracción II del artículo 115 Constitucional, relativo al campo económico municipal fue la parte más discutida del propio artículo en el Congreso Constituyente de 1917.

El primer dictamen de la fracción II señala lo siguiente:

a) El municipio recaudara todos los impuestos ( estatales y municipales ) y contribuirán a los gastos del estado en la porción señalada por la legislatura.

b) El nombramiento de inspectores el ejecutivo para vigilar la parte correspondiente le fuera

entregada correctamente al estado para supervisar la contabilidad municipal.

c) La resolución de los conflictos hacendarios entre municipio y estado recaerá en el Tribunal Superior de Justicia.

En el primer debate sobre la fracción II tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Ávila, A. González, Álvarez, Chapa.

La intervención del diputado Heriberto Jara la que nos parece la más importante, por lo cual tomados algunos párrafos para ubicar la posición del diputado en el Congreso Constituyente de 1917 que dice:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto recibíendose a personas como entidades en general seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica por que entonces la primera no podrá ser la efectiva, quedara simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevara a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".

En un segundo debate los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron en las discusiones. Donde clasificaron correcta y concretamente los ingresos que debían corresponder a

los municipios. Un planteamiento de estos diputados que nos parece importante recalcar es el hecho de que en sus propuestas se menciona que el estado deberá integrar no menos de 10% del total de sus recaudaciones a los municipios de su territorio. En este segundo debate los diputados Jara y Medina propusieron que la hacienda de los municipios se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que se le asigne el estado al municipio.

El tercer y último debate como consecuencia como consecuencia del cansancio demostrado en la sesión permanente debido a que antes de abordar el problema municipal fue tratada la cuestión agraria, aprobó la propuesta del diputado Gerazyn Ugarte en cuestión económica municipal, que en la fracción II decla: "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Algunas aportaciones que no se vieron reflejadas en la legislación y que, sin embargo, se propusieron en su tiempo y que nos parece interesante resaltar son las siguientes:

En octubre de 1992 la unión de Ayuntamientos de la Republica Mexicana demando: Municipio no menores de 5,000 habitantes; reunión de un congreso nacional de ayuntamientos en la Ciudad de México para resolver conflictos sobre la valides de las

elecciones municipales y una mayor participación en las fuentes de ingresos propios de los municipios.

En noviembre de 1924 el diputado J. Luna Enríquez propuso la suspensión de impuestos municipales y formación de una hacienda por los productos de bienes propios, aumentando un tanto por ciento de las rentas públicas recaudadas en cada municipio.

En octubre de 1956 los diputados Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente y Manuel Yáñez Ruiz, entre otros, propusieron que la duración de las autoridades municipales fuera de tres años (en este año las autoridades municipales duraban dos años en sus funciones); que hubiera una restricción de 5000 habitantes para crear nuevos municipios; que existiera la posibilidad de fusión de municipios para la prestación de servicios públicos, que hubiera un aumento en el espacio hacendario del municipio y que se concedieran facultades al Congreso para establecer un régimen de cooperación al que pudieran acogerse los municipios carentes de recursos. Es de suma importancia la propuesta lanzada por este grupo de legisladores, consistente en que el 70 % de los impuestos del gobierno federal y estatal fuera a manos de los municipios y que el presidente municipal fuera también quien presidiese los diversos organismos que tuviera que ver con el municipio, como las juntas federales de mejoras materiales, las juntas de mejoramiento moral, cívico y material destinadas a la prestación de un servicio municipal.

En 1964 la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista encabezada por Vicente Lombardo, Propondría la prohibición de las legislaturas y gobernadores para calificar las elecciones municipales y que esta atribución correspondiera a una comisión municipal electoral, la integración pluripartidista del ayuntamiento; la designación del presidente municipal debería recaer en los regidores; la duración de tres años del ayuntamiento; darles derechos a los ciudadanos para presentar iniciativas que tiendan a la administración de los servicios municipales; la obligación del ayuntamiento de presentar un programa territorial de los municipios y la ampliación de la hacienda municipal.

En diciembre de 1970 la fracción parlamentaria del partido Acción Nacional, entre otras cosas propuso el otorgamiento de facultades a los municipios para aprobar sus reglamentos de política y buen gobierno; La ampliación del espacio hacendaría municipal; Mas facultades a los municipios para adquirir y administrar bienes inmuebles; Reconocer el derecho de los ayuntamientos para presentar iniciativas de ley y establecimiento de una ley de responsabilidad para autoridades federales y estatales que atenten contra la autonomía municipal. En diciembre de 1981 los diputados Luis Porte Petit, D. Jiménez González y M. Ángel Campo seco sometieron la iniciativa donde detallan la formación de la hacienda municipal con el propósito de lograr la autonomía económica del municipio.

Derechos de la mujer de votar y ser electas. La tercera reforma en 1976 otorga facultades reglamentarias a los municipios para resolver el crecimiento y la planificación de las zonas conurbanas. La cuarta reforma en 1977, introdujo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos. La quinta reforma se realizó en febrero de 1983 considerándose en esta la restauración a fondo el mencionado artículo constitucional.<sup>90</sup>

### **3.1.2 Conceptos de Autonomía Municipal.**

#### *Autonomía Municipal*

Por su parte el tratadista *Quintana Roldán* expresa lo siguiente al referirse a la autonomía municipal:

Al referirse a la *autonomía* expresa: Es una voz que proviene del griego antiguo y significa la potestad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante órganos y normas de gobierno que le son propios.

La autonomía, lo mismo que la autarquía, dicen diversos autores, integran, a su vez, la descentralización, solo que en la primera prevalece lo político y la idea de gobierno; lo que del segundo lo que denota fundamentalmente es lo económico y lo administrativo.<sup>91</sup>

El tratadista *Acosta Romero* expresó respecto de la Autonomía Municipal lo siguiente:

<sup>90</sup> " Villalobos López... Op. Cit., p. 22 ".

<sup>91</sup> " Quintana Roldán... Op. Cit. p. 173 ".

Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento, no deben existir órganos intermedios entre el Municipio el Gobierno del Estado.

La autonomía municipal se refiere únicamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las Leyes Locales.<sup>92</sup>

Por su parte la *Enciclopedia Jurídica Omeba* define de la siguiente manera la autónoma municipal:

El municipio subordinado al Estado, procura obtener y mantener su autonomía frente al Estado.<sup>93</sup>

Algunas de las facultades fundamentalmente del municipio son autoridades, la administración de sus intereses y la autosuficiencia financiera. Con este alcance la autonomía municipal ha sido reconocida en muchas legislaciones y en algunas Constituciones, entre las cuales merece recordarse la de Brasil.

La doctrina ha elaborado un criterio de autonomía local –el home rule, que excede estos principios. Wilcox, uno de sus más caracterizados sustentadores a comienzos del siglo establecía las

---

<sup>92</sup> "Acosta Romero... Op. Cit. p. 697".

<sup>93</sup> "Enciclopedia Jurídica Omeba... Op. Cit. p. 964".

siguientes reglas, que dejaron honda huella en el movimiento municipalista:

- a) El municipio debe poder elegir entre sus ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad.
- b) El municipio debe resolver acerca de la organización de su gobierno.
- c) Competente al municipio la determinación de su competencia.<sup>94</sup>

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La autonomía local debe de gozar de la consideración y el nivel de derecho fundamental, en la medida en que es cause imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación.

La autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestros pueblos, aldeas y ciudades, ha de quedar recogida y garantizada de forma efectiva en la Constitución.

Por lo tanto, la autonomía no es cacicazgo y dinero, poder sin limitaciones, aislamiento, ni rompimiento de la unidad nacional. Se trata, más bien, de un derecho progresivo, solidario, integrador y democrático que permite a los individuos reconocerse e

---

<sup>94</sup> - Cobarrubias Dueñas. José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México 1998 p. 60 -

identificarse con el poder público constituido, participando de los problemas y soluciones que dan rumbo a la Nación.

Las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado Nacional, sin contraposición a su soberanía ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, y reconocen la supremacía del imperativo nacional.

Sus facultades y competencias están establecidas en la legislación general y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes.

La autonomía de las entidades locales implica potestades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales para su régimen interior, así como capacidad para la libre administración de su hacienda y la autoorganización administrativa adecuada para el cumplimiento de sus tareas.<sup>95</sup>

### **3.2 Apreciación de la Autonomía en el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

El municipio ha sido configurado como el ente que integra la organización básica de la administración por territorio del Estado, por ello la autonomía municipal, ha sido dotada de un núcleo esencial, el cual se configura por elementos administrativos, de origen político, por elementos competencial y por elementos financieros, dichos factores se encuentran sujetos a controles internos. Lo antes expuesto no excluye al Municipio de Ecatepec de Morelos. De lo cual se desprende la siguiente clasificación:

---

<sup>95</sup> " Enrique Rosado, Carmelo. *Autonomía Local y Reforma Municipal*; Cámara de Diputados LVII Legislatura, Congreso de la Unión, Ed. Jimenez y Asociados, México 1998 p. 24 "

- I. *Autonomía Subjetiva u Organizativa.*
- II. *Autonomía Objetiva o Competencial*
- III. *Autonomía Económica.*<sup>96</sup>

### **3.2.1 Autonomía Subjetiva u Organizativa.**

#### *Marco Constitucional*

El municipio en México es la base de la organización política administrativa y de la división territorial de los Entes Federados que componen la Federación. De aquí, se considera al municipio como entes de descentralización administrativa territorial y como ente básico de la estructura del Estado.

Sin embargo, el municipio es la base de la estructura territorial de Entes Federados, que pacten conformar una federación al adoptar un sistema democrático-representativo, se organiza, con respecto a los grupos humanos, en células político administrativas básicas denominadas municipios. Así el municipio reviste dos caracteres, uno, como estructura territorial y otro en ente político administrativo.

Desde 1917, la Corte ha establecido una jurisprudencia considerándolos sólo entes de carácter administrativo. Lo cual es contradictorio en con dos raíces del constituyente de 1917.

- A) La relacionada a que el Ayuntamiento deberá ser electo popularmente por los vecinos, sin interferencia de ninguna autoridad ajena; y
- B) La libertad de la hacienda municipal, que debería ser suficiente para satisfacer las necesidades de los Ayuntamientos. En este capítulo se analiza el

---

<sup>96</sup> "Cobarrubias Duchas... Op. Cit. p 100, 162 y 219".

primer aspecto, reservando el hacendarlo para el análisis del elemento financiero.

La libertad municipal fue un termino acuñado por los diversos grupos revolucionarios con el que se oponía a los jefes políticos impuestos por el Porfiriato, y a través de dicha libertad, pretendían lograr una autosuficiencia económica para los Ayuntamientos. Al triunfo de la revolución, dentro de la Constitución de 1917, se estableció que el municipio seria administrado por el Ayuntamiento de elección popular directa, sin que se intermediase ninguna autoridad entre el Ayuntamiento y el gobernador del ente federado, quien conservaría bajo su mando la fuerza publica, así mismo el Ayuntamiento fue dotado de personalidad jurídica. Se puede decir que hubo avances en la legislación constitucional respecto al Municipio. No obstante, a partir de entonces se han llevado a cabo varias reformas en el orden constitucional despojando de potestades al Municipio y que tienden a centralizar al poder en la federación.

#### Los Entes Federados y el Sistema Electoral

A partir de la base constitucional de que el Ayuntamiento será electo de manera popular y directa se implementa el proceso electoral. De aquí se derivan toda una serie de acciones que impactan a las Constituciones locales, que son miméticas, con poca iniciativa, en ocasiones lentas en los procesos de reforma, contradiciendo a la Constitución.

En cuanto al aspecto electoral, el gobierno municipal, los vecinos y los partidos políticos, son los responsables del proceso electoral, entendido este como el conjunto de decisiones actos, tareas y actividades que realizan el Consejo Electoral del Estado, las Comisiones Distritales Electorales, las Comisiones Municipales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla. El Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos electorales establece que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, la forma de obtención del registro es el definitivo.

Los poderes de los Estados, se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero con sujeción a lo establecido por el artículo 116, fracciones IV Y V de la Constitución Federal.

La elección de los Ayuntamientos es mediante planillas de candidatos por partidos, y deberá sujetarse a los criterios de la representación proporcional. Los criterios que se tomaron en consideración para la representación proporcional fueron el poblacional, territorial y el de la votación, respecto del criterio de votación, los votos obtenidos por el partido con derecho a la representación proporcional no debe ser mayor de 25% de la votación total emitida. Así como las elecciones locales se realizan conforme a las disposiciones que se establezcan las legislaturas de los Entes Federados, las cuales, no deberán contrariar a las disposiciones generales. Las principales acciones para las legislaturas locales en materia electoral son las de implantar las

reformas electorales en cuanto a la selección de candidatos; los procesos electorales, la convocatoria, el registro la campaña, la votación, el escrutinio, el computo y la legitimación formal; Así como de "sufragio efectivo no-reelección". El cual impide la reelección para el periodo inmediato. Las violaciones graves dentro del proceso electoral, son tipificadas como delitos penales.

#### El Control Sobre las Corporaciones Locales

En cuanto los Estados Federados, no son entes que tengan procesos tan diversos que permitan el enriquecimiento de la vida democrática. Las legislaturas locales, reproducen el sistema nacional centralizando el poder dentro de las capitales de, los entes federados en detrimento de los municipios. A demás los preceptos constitucionales en materia municipal no son cabalmente cumplidas.

Generalmente la estructura del Municipio se compone presidente, los síndicos y los regidores, en cuanto a cargos democráticos, el numero de síndicos y regidores varían según el numero de habitantes del Municipio, duraran tres años en sus cargos, sin posibilidad de reelección para los propietarios en el periodo siguiente inmediato. Los cargos por nombramiento por Cabildo son, el Secretario, y el Tesorero, además se nombrara a los oficiales mayores que considere conveniente el Cabildo, así como agentes y delegados en los poblados que no sean cabecera de municipio. También podrá haber Comisiones de carácter permanente, especiales, transitorias o todas aquellas que estime

necesarias el Ayuntamiento. Las sesiones serán ordinarias o extraordinarias, de carácter público o secreto, según acuerde Ayuntamiento con asistencia de la mayoría simple de los regidores que conforman el Cabildo.

El Ayuntamiento ha sido dotado de personalidad jurídica, esta implica facultades legales de manejo autónomo y una vez adecuado al precepto constitucional al local, la Ley Orgánica Municipal establecerá las particularidades conducentes. Una vez dotado el Ayuntamiento de personalidad jurídica, se estructuran las potestades municipales. Esta personalidad jurídica de los Ayuntamientos, solo les permite integrar la base de la división territorial y administrativa de los Ente Federados (descentralización territorial o por región), cuyas funciones se limitan a la gestión de asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de estos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales y abstractas como lo son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas; así, solo se les permite a los Ayuntamientos el atributo de la personalidad jurídica, el poder de poder hacer todo lo que no este prohibido por ley.

La idea de municipio libre dista mucho del objeto para el que fue creado por los grupos revolucionarios. Los entes federados han reproducido el sistema centralizado de la capital mexicana las capitales de los entes federados, los gobernadores han sido el eje político de los entes locales. Algunas legislaciones al referirse a las

potestades de los Ayuntamientos, establecen el término derechos-obligaciones o atribuciones, indicando seguidamente, los Ayuntamientos no pueden( San Luis Potosí y Veracruz respectivamente); que de entrada se siente la restricción de potestades hacia los Ayuntamientos por parte del ente federado; Asimismo al existir lagunas jurídicas, sobre determinadas potestades, se reservan, los Entes Federados, en lo general, la reserva de ley.

A partir de la reforma constitucional de 1893, se pretendió cambiar el eje del poder del Ente Federado, pasándolo a las legislaturas locales, lo cual no se logra del todo. Lo que no ha variado es la dependencia de los Ayuntamientos, que ahora son estrechamente vigilados por dichas legislaturas.

Otra limitante política, la tenemos en el aspecto de la participación política, los entes federados que aceptan la integración de partidos políticos, son 14, las que no están de acuerdo con la integración de los partidos políticos son 9, las que niegan la integración de Asociaciones Políticas son 23; Por ello, existe un alto grado de marginación en los procesos democráticos municipales.

Por lo anterior, el Municipio mexicano aun tiene mucho que pulirse como institución, a través de los mexicanos, quienes todavía debemos de educarnos más cívicamente. Así mismo, débese respetar a las organizaciones indígenas y campesinas, en el sentido que les permitan que se organicen de manera más

independiente; Y con base al artículo cuarto de la Constitución Mexicana, recientemente modificado, se les permitan otras formas de organización político-administrativa, si así lo desean. Por ello se debería permitir la participación de partidos regionales, locales, campesinos, indígenas etc. En las elecciones municipales celebradas en San Luis Potosí (1992), el abstencionismo, fue mayor al 80%, las apatías del tamaño de la indiferencia ante los procesos electorales y a la importancia que revisten en el electorado y son la base de la participación ciudadana, que no se constriñe a lo electoral. La poca participación ciudadana se vuelve un problema de mayor envergadura, o estructura para el mejor medio para intentar resolver los problemas de una comunidad.

Un problema inicial, y de fondo de la legislación mexicana, es que no se encuentran conceptualizadas las instituciones de manera concreta, por ejemplo dentro del texto Constitucional el artículo 115, no existe ninguna definición de Municipio sólo se señalan los elementos que conforman el Municipio Libre. Por otro lado ninguna de las legislaciones de los 31 Entes Federados, establecen el concepto de Municipio Libre, por el contrario, en algunas legislaciones se omite este concepto y en otras se establece la Autonomía con diferentes categorías, pero ninguno es definido de manera concreta.

El municipio mexicano, requiere de un núcleo mínimo de potestades político-administrativas, fijo, no mudable, en cuanto que los Entes Federados respeten un ámbito determinado, por

pequeño que sea; para la determinación de dicho núcleo básico, podría tomarse en cuenta un diagnóstico que intente consolidar los estudios de la topología municipal, ya avanzados, objetivando en lo mayormente posible, los aspectos económicos, políticos y sociales.

En esta misma línea, encontramos ya que el constituyente mexicano concibió al municipio como el Ente que requiere de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades; pero ligada esta idea al concepto político. Esto es la Autonomía o el Municipio Libre con sus dos caras la política y la economía, ambas en equilibrio y estrechamente interrelacionadas. Visto así el municipio a sido concebido como un ente territorial administrativo, pero con dos facetas una económica y una política.

El aspecto político se encuentra centralizado en las capitales de los Entes Federados. En cuanto al aspecto económico. Se han llevado cabo intentos de dotar al Municipio de Elementos económicos y de establecerlo también como una organización económica (que sea autosuficiente y sin desprenderse de sus otros aspectos), sin embargo parece ser, que ha faltado voluntad política para llevar a cabo medidas que permitan ver al municipio no solo como una célula administrativa, sino que también se le dote de contenidos políticos y económicos. Los aspectos económicos y sociales y sociales, hasta el momento, han sido totalmente marginados, por ello, el municipio debe ser un ente de tal magnitud que pueda satisfacer las necesidades ya asignadas por mandato

Constitucional, porque es la administración más cercana al ciudadano y la que debe tener tal.

Se requiere que, pues, que el municipio, visto como ente territorial de carácter administrativo tenga bien delimitadas sus directrices y sus medios financieros, en un plazo corto y a mediano plazo, lo cual hasta el momento o ha ocurrido. Los planes de México han fracasado, por falta de voluntad política y otros factores económicos y culturales relacionados estrechamente.

En esta misma línea, como complemento a la conformación de un núcleo esencial Municipal, se requiere que los ayuntamientos tengan facultades reglamentarias (legislativas), dentro de su jurisdicción, lo cual podría enriquecer la pluralidad de ordenamientos legales, así como de flexibilizar las leyes de acuerdo con las peculiaridades que presente cada ente, permitiéndole mas instrumentos para afrontar su problemática. Así mismo los Entes Federados (Congresos Locales), solamente revisarían que la legislación municipal fuera conforme a derecho.

Todas las reformas en materia municipal, que hasta el momento se han llevado a cabo, han sido propuestas por el Ejecutivo Federal. Nunca se han modificado las disposiciones del artículo 115 de nuestra Carta Magna, por iniciativa de los entes federados, (desde 1917), quienes verdaderamente viven la

En cuanto a la institución del Ayuntamiento y con miras a ampliar los causes democráticos, no existen controles internos claramente definidos; se sabe que el Ayuntamiento en pleno es la

suprema autoridad pero sin precisar mecanismos concretos para los planteamientos específicos.

### **3.2.2. Autonomía Objetiva o Competencial.**

México se ha constituido en una Republica Federal, resultante de la celebración de un pacto entre entes que formaron la Federación. Dichos entes pactantes, son autónomos y tienen como base de su organización político administrativa a los Municipios. Los Municipios integran los Entes Federados bajo el concepto de descentralización territorial y son entes con carácter únicamente administrativo.

El sistema competencial en México esta concretamente definido dentro del marco constitucional. Durante el siglo pasado, únicamente la Constitución de Cádiz hubo una enumeración de competencias municipales, las cuales no fueron aplicadas. En la Constitución de 1917 la única competencia especifica que fue atribuida a los municipios fue la de administrar libremente su hacienda. A partir de entonces empieza el vaciamiento de las competencias de los Entes Federados por parte de la Federación.

La Federación Mexicana es de carácter centralizado y, dentro de la Constitución, no existe ni siquiera el termino de descentralización. La centralización administrativa de la federación limita y se inmiscuye indiscriminadamente en las competencias de los Entes Federados y de los Municipios; el medio de control mas fuerte que poseen las subvenciones. De lo anterior el sistema competencial se encuentra totalmente controlado a nivel Federal

por el Poder Ejecutivo, considerando que la constitución establece un sistema competencial con base a los siguientes criterios:

- a) Facultades atribuidas a la Federación (Apartado XXIX, incluidas de la B ala F, y el Apartado XXX del artículo 73 con relación a los 117 y 118 de la Constitución Mexicana).
- b) Facultades atribuidas a los Entes Federados, por exclusión de las competencias Federales.
- c) Facultades prohibidas a la Federación (artículo 124 Constitucional).
- d) Facultades prohibidas a las Entidades Federativas (artículo 117 y 118 de la Constitución Mexicana).
- e) Facultades concurrentes y coexistentes ( Apartado XXIX-C del artículo 73, con relación al Apartado IV del artículo 4; Así como el apartado XXV del artículo 73, con el artículo 3, los apartados XXIX-A y XXIX-G del artículo 73, principalmente).
- f) Facultades de auxilio (artículo 130 Constitucional).

El Municipio en México se encuentra integrado a la estructura o esquema del Estado Federal, por ello, el Estado Mexicano se ha orientado, al menos de manera teórica, a la descentralización territorial. La descentralización de la Administración Federal, entendida como la transferencia de atribuciones implica entre otras cosas:

- a) El establecimiento de mecanismos para su intervención en todo el proceso de planeación, hasta su culminación en su evaluación y seguimiento.
- b) La ampliación del ámbito competencial de las Entidades Federativas y el Municipio, en las competencias eminentemente domésticas, con la trasferencia respectiva de los ingresos, además de una mejor capacitación administrativa y la promoción de la participación ciudadana.

- c) La elaboración de un programa de transferencia por sectores de actividad, en colaboración con las Entidades Federativas y Municipios, a través de una consulta popular.

La reforma de 1983 se efectuó una reforma al artículo 115 Constitucional, la cual se llegó a calificar como el renacimiento municipal, las bases hacia un nuevo federalismo y también el proceso de descentralización integral título que merece un poco exagerados, ya que ha habido pocos cambios de fondo en el sistema de distribución competencial en México.

La Federación tiene la centralización de las competencias y de las subvenciones económicas que están condicionadas; asimismo, las Entidades Federativas poco han hecho para desarrollar a los municipios. No obstante es indiscutible que la reforma constitucional del artículo 115, si representa un avance jurídico notorio al determinar un haz de competencias mínimas a los Ayuntamientos.

También es preciso señalar que la reforma Constitucional de artículo 115, no corrigió un defecto de origen, que es el establecimiento, de manera directa y vertical, por parte de los entes federados como lo es, el integrar su división territorial y su organización política administrativa sobre la base del municipio libre, o cual encierra una contradicción intrínseca del concepto de municipio libre. No puede existir un municipio libre en donde un ente superior delimita con criterios territoriales y establece

municipios como células de carácter político administrativo, impidiendo que los grupos de ciudadanos o poblaciones vecinales sean los que se conformen en municipios. Derivado del argumento anterior, tenemos que las Entidades Federativas son, en última instancia, los que determinan sus competencias a los municipios.

De acuerdo con la Constitución Federal, el Municipio en México, regula con carácter exclusivo muy escasas materias.

Las facultades reglamentarias con las que cuenta, tendrán las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Entidades Federativas( apartado II, artículo 115 Constitucional)

Es por eso que las facultades o atribuciones municipales se encuentran enclavadas en la concepción del municipio, concebido como un ente eminentemente administrativo, que obedece a la descentralización administrativa por territorio.

Históricamente al Municipio no se le ha dotado de competencias bien definidas, de aquí que la reforma del artículo 115 Constitucional haya pretendido una redistribución de competencias, entre la Federación, los Estados y los Municipios, a través de una comunidad organizada y activamente participativa, para su desarrollo integral ( económico, político y social).

Sin embargo, las reformas emprendidas no dejan de quedar más que en una serie de buenos deseos, ya que:

- a. Existe un centralismo que hace reacción en cadena, iniciado por la Federación y seguido por las Entidades Federativas, quedando el Municipio al margen de toda intervención en la asignación de sus competencias.

- b. El Municipio, aun no conforma parte del pacto federal, tiene una garantía constitucional de existencia como un ente que debe integrar la conformación de los Entes federados. Sin embargo cada Ente Federado, determina, sobre las bases del artículo 115 Constitucional, las atribuciones que deberán tener los municipios; pero como existen criterios bien establecidos y definidos sobre los cuales se puedan trasladar las competencias concurrentes, es muy difícil afirmar que los Municipios en México tengan las atribuciones mínimas que les señala el Apartado III del artículo 115 de nuestra Carta Magna.
- c. El ente federal, de carácter autónomo, debe ejecutar esa distribución competencial, a través de un proceso de descentralización, bajo el principio de colaboración y coordinación competencial.
- d. El bloque de competencias mínimas establecidas a los Ayuntamientos, señala la Constitución que serán ejercidas con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes ( apartado III, artículo 115 Constitucional).

Ello significa que los municipios en México tienen como competencias las potestades normativas ya señaladas anteriormente. De aquí se desprende una serie de reglamentos que son el bando de Policía y Buen Gobierno, de Organización y Funcionamiento y el de Funcionamiento y Control de Actividades Encaminadas a Regular la Satisfacción de Necesidades de la Población.

Los Municipios tienen competencias concurrentes con la Federación y con los Entes Federados derivándose de estas sus competencias específicas.

#### *Sistema de Distribución Competencial.*

*A. Las competencias municipales concurrentes con la Federación y los Entes Federados.*

Son todas aquellas atribuciones que se establecen dentro del texto constitucional para que, de manera expresa, simultanea y concurrente, sean ejecutadas por tres niveles de administración publica. Así tenemos las concurrencias en las siguientes materias, todas en el ámbito de la Constitución Federal:

- a) Educación (apartado IX, artículo 3°; apartado XXV, artículo 73 de la Constitución Federal).
- b) Administrativas ( artículo 16 y 21 de la Carta Magna). Promoción económica.
- c) Adquisiciones de bienes ( apartado VI, artículo 27 de la Constitución Mexicana).
- d) Instrucción cívica y militar ( apartado ii, artículo 31, Constitucional).
- e) Hacienda Pública ( apartado IV, artículo 31; apartado IV, artículo 115; apartado VIII, artículo 117; apartado XXIX, artículo 73 Constitucionales).
- f) Elecciones ( apartado V, artículo 36 con relación al 41, apartado VIII, artículo 115 de la Constitución Federal).
- g) Planeación ( bases artículo 25 y 26 con relación al apartado V, artículo 115 Constitucional).
- h) Ecología ( apartado V, artículo 115; apartado XXIX-C, artículo 73 de la Constitución Federal).
- i) Seguridad Publica ( apartado VII, artículo 115 Constitucional).

- j) Trabajo ( apartado VIII, artículo 115, apartado xxv, artículo 123 de la Constitución Federal).
- k) Religión ( letra e, artículo 130 Constitucional).
- l) Salud ( artículo 4° Constitucional).

En estas materias aunque expresamente la Constitución señala que los Municipios serán Entes coordinados en el desempeño de dichas tareas, sucede que, en la practica, algunas de ellas ni siquiera son ejecutadas, como lo es el caso de la participación municipal en materia educativa, de instrucción militar, planeación asentamientos humanos, ecología y sobre todo en materia de hacienda publica.

La Administración Publica Federal a centralizado la mayoría de las funciones, o en su defecto, son trasladadas a los Entes Federados.

*B. Las Concurrencias Municipales Concurrentes con los Entes Federados.*

- a) Electoral ( apartado I y VIII, artículo 115 Constitucional).
- b) Reglamentarias ( apartado II, artículo 115 Constitucional).
- c) Servicios Públicos ( apartado III, artículo 115 constitucional).
- d) Hacienda Pública ( apartado IV, artículo 115 y apartado VIII, artículo 117 Constitucional).

### *Núcleo Básico Competencial de los Municipios.*

Derivado del apartado II del artículo 115 Constitucional, poseerán facultades los Ayuntamientos, para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, los Circulares y las Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dichas bases normativas no tienen ningún punto de apoyo, ya que las facultades reglamentarias serán únicamente dentro de las jurisdicciones de los municipios, y estas, en última instancia, serán delimitadas por las Legislaturas de los Entes Federados; es decir no existe un marco sobre las competencias que tendrán los Entes Municipales en México. Independientemente de que no sean delimitado de manera clara los linderos competencial entre los Entes Federados y los Municipios, tampoco se han definido los términos legales de "condiciones de territorialidad y social económicas" las "capacidades administrativas y financieras", ya que sobre estos criterios se deberán establecer los sistemas competencial.

Definidos estos conceptos en primer término, ya podrá hablarse del concepto, competencias mínimas o núcleo básico competencial; posteriormente se podrán tener unas mejores bases para coordinarse y asociarse a través de convenios de coordinación con otros Entes Territoriales. Así mismo, no existen criterios jurídicos que empiecen a utilizar los recientes estudios que sobre la fisiología municipal en México ya se han realizado. Por ejemplo los municipios urbanos, rurales, campesinos, indígenas,

conturbados, podrán tener determinadas competencias, conforme a ciertos criterios ya mencionados, pero definidos claramente.

Como se podrá haber apreciado, no existen criterios concretos para el establecimiento de los Sistemas Competencial Municipales en México; solo se mencionan condiciones y características generales que deben tomar en cuenta las legislaturas locales para el establecimiento de las competencias municipales.

Los problemas de distribución competencial de los Municipios en México, los podemos relacionar con las siguientes causas:

*Históricamente:* Nunca ha habido una distribución competencial municipal de facto. Con la reforma que se hizo el artículo 115 en 1983, no se ha detallado las condiciones de distribución de competencia de una manera llana y diáfana. Se ha construido un círculo vicioso, que consiste en que a un Ayuntamiento se le otorgaran mayores competencias si posee una mayor capacidad administrativa y financiera, si sus condiciones territoriales y económicas se lo permite, lo cual debe ser aprobado por las legislaturas locales y, por último, se requiere de recurso financieros suficientes.

*Políticas:* La reforma Constitucional del artículo 115 en 1983, se acentuó el centralismo político sin existir Autonomía Municipal. Se crea un neocentralismo con fachada de municipio

libre, en virtud de que los Entes Federados controlan las facultades más importantes de los Ayuntamientos.

*Económica:* la mala distribución de la riqueza que se efectúa en México y la mala Administración de los recursos con que cuenta el país.

*Social:* La falta de cultura y de educación general del pueblo y de los servidores públicos. Que propicia pocos vínculos entre los administrados y los administradores, por la poca identificación entre ellos y por la falta de una conciencia común de su circunstancia.

La autonomía subjetiva se complementa con la autonomía financiera, la materialización de la autonomía a través de competencias, no puede ser realizada sin el elemento económico-financiero.<sup>96</sup>

La autonomía económica es el último elemento de la autonomía local que analizaremos, y dicho tema lo analizaremos en el punto siguiente.

### **3.3 Apreciación de la Autonomía Económica en el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

#### **3.3.1 Marco Constitucional.**

La instauración de los regímenes constitucionales en hispanoamericana solo sirvió para la consolidación del poder de unos cuantos, la ideología liberal y democrática aun no ha sido establecida en la conciencia colectiva del pueblo, en este caso, de todo el pueblo de México.

---

<sup>96</sup> " Cobarrubias Dueñas...Op. Cit., p. 129 ".

En la Constitución de 1917, configura un proyecto de país, que intenta democratizar, por un lado, al pueblo mexicano, pero al mismo tiempo, pero al mismo tiempo tiene como finalidad una mejor distribución, al pretender igualar las condiciones materiales de vida de los ciudadanos, concibiendo a la democracia, "no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Sin embargo los principios de la Constitución Mexicana no han sido cumplidos, debido al gran número de factores, que son de carácter interno y externo. Dentro de todos estos factores, y a pesar de la gran preponderancia del factor económico, la raíz de las soluciones, para efectuar la distribución de la riqueza, del país y mejorar las condiciones materiales de mexicanos, considero, que no se encuentran dentro del factor económico, sino dentro de los procesos de carácter cultural o educativo.

Por tanto no se pueden separar los procesos de la participación ciudadana de los factores de la administración pública, pero ambos requieren, imprescindiblemente, de una autosuficiencia económica.

El aspecto económico, lo estudiaremos a partir del texto del apartado IV, del artículo 115 constitucional. que a la letra establece:

A continuación se analizara de que manera se encuentran los Municipios en México, esto incluye a nuestro Municipio en

Estudio, supeditados al factor económico y como este escapa al control de la administración pública en México. Así mismo se trata de explicar como al ser los municipios insuficientes financieramente, el núcleo esencial de la autonomía queda totalmente desfigurado totalmente y sin cumplir el municipio los objetivos para los que fue creado en detrimento de los ciudadanos, que poco a poco nada participan en la solución de sus problemas vecinales, en los cuales se les permite poca participación.

### **3.3.2 Libertad de la Hacienda Municipal.**

El apartado IV del artículo 115 constitucional establece que los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formara de:

- a. Los bienes que le pertenezcan. Esta premisa se vincula al apartado II, del artículo 115 Constitucional, y de aquí, los Entes Federados deberán dar apoyo a los municipios para ubicar los bienes y la distribución de las funciones municipales; por ello, además, de dar altas y baja de mueble e inmuebles, las correspondientes adecuación en cuanto a donaciones, adquisiciones y propiedades municipales, así como expedir toda la normatividad correspondiente. Por su parte el Ayuntamiento deberán diseñar los sistemas de regulación del patrimonio y coordinarse con los Entes federativos para establecer las competencias municipales; además, deberán reglamentar el control y la regulación de los bienes muebles e inmuebles principales así como de los servicios públicos municipales.
- b. Las contribuciones (incluyendo las tasas adicionales), que establezcan los Entes Federados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, divisó consolidación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

c. Las participaciones federales; que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Entes Federados.

Dentro del artículo 115 Constitucional, se establece que las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, en la propiedad inmobiliaria y de los ingresos de la prestación de servicios públicos a su cargo, a los cuales no deberán concederles exenciones; Sin embargo la Federación en materia fiscal tiene facultades exclusivas que si limitan el accionar de los Entes Federados, además a centralizado a su favor los impuestos más rentables.

Las Legislaturas de los Entes Locales aprobaran las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisaran sus cuentas publicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Respecto a las subvenciones, las acciones administrativas que se derivan de este apartado para el Gobierno Federal son dentro del presupuesto general de Egresos Anual, determinar las partidas que aplicaran como concepto de participaciones a los Municipios de toda la Republica. Así mismo la Federación deberá definir los conceptos del sistema nacional de coordinación fiscal y los montos, plazos y las fuentes de ingresos que tendrán los municipios con las bases que fijen lo Entes Federados. En este apartado, el sentido del artículo 115 Constitucional se encuentra redactado, de que los Entes Federados serán los que deberán

señalar libremente el monto de las participaciones federales, las cuales se encuentran limitadas y casi siempre condicionadas a los montos, plazos y condiciones de la Federación.

La Federación también determina los aspectos de a coordinación, a los cuales se sujetaran los Entes Federados sin oposición; ya que la federación debe implantar todos los mecanismos de Coordinación que les permita al aparato publico administrativo federal, cumplir con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo.

Así los Entes Federados son subordinados, y debieran estudiar o apoyar la translación de las contribuciones acordadas en los Convenios Únicos de Coordinación con los Municipios, tendrán que definir un sistema de participación hacia los Municipios en cuanto a la Materia Tributaria que les es inherente. En consecuencia, los Entes Federados, tienen la misión de coordinarse con los Órganos de la Administración Pública Federal para cumplir las disposiciones y lineamientos que les señale el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, los Entes Federados no ha definido, hasta el momento un sistema de competencias fiscales y su forma de coordinarse loes es impuesta.

En esa misma línea los Municipio tienen fundamentalmente, las tareas de proponer y planear el sistema de la Administración Pública Municipal para cumplir los requerimientos en materia impositiva que se encuentren en la esterera de su competencia y les permita coordinarse con las esferas de la Administración

Publica superior, reglamentar lo concerniente a la materia tributaria, asimismo, diseñar su sistema de coordinación fiscal, capacitar a su personal e integrarlos en forma particular sobre las tareas impositivas; estructurar la materia impositiva en montos, plazos, causantes multas, rezagos, penas por incumplimiento, y en general todas las disposiciones que en materia hacendaria, le permitan a los gobernados y a los administrados, una claridad y eficacia en estos rubros.

#### *El Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria.*

Como ya se menciona, la Constitución establece, que los Ayuntamientos, percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, conciliación, translación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles ( apartado IV inciso a del artículo 115 Constitucional).

El actual impuesto predial, se deriva del establecido mediante el Decreto de 1915, en su artículo 35 se establece el impuesto predial como una contribución directa del Ente Federado. A pesar que desde 1915, se estableció por Decreto Nacional que los Entes Federados debían participar a los municipios del impuesto predial. En 1983 el 9.7% de los Entes Federados, no participaban a sus municipios del Impuesto predial, y los que lo hacían era de muy diversas formas.

La Constitución prevé que los Municipios podrán celebrar Convenios con el Estado para que este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la Administración de esas contribuciones.

Los Municipios se ven obligados a celebrar convenios con sus respectivos Entes Federados, que tiene por objeto despojar a los municipios de su facultad administrativa atribuida por mandato constitucional.

Además, los Entes Federados, cobran sus servicios de administración, dejando las migajas de los tributos a los municipios. De esto se desprende que las administraciones municipales insuficientes en la autogestión de sus competencias en recursos humanos, materiales y en lo administrativo, que les permitan realizar las funciones propias del Ayuntamiento; quien realmente la realiza son los Entes Federados, con lo cual se continua centralizando la administración de los Entes Federados, los cuales absorben ingresos que teóricamente deben pertenecer a los municipios, impidiéndoles, al mismo tiempo, su crecimiento o desarrollo, en vías de este.

### **3.3.3 Las Participaciones Federales a los Municipios.**

El apartado IV, del artículo 115 constitucional, en su inciso b establece que la Hacienda Municipal, además, de conformarse con sus bienes propios, con los ingresos que se obtengan por el impuesto predial, otro ingreso que compondrá la hacienda del ayuntamiento son las participaciones federales, que están

cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Entes Federados.

Las participaciones federales a los Entes Federados y Municipios, constituyen un solo rubro dentro del presupuesto federal de egresos, que actualmente, del total del presupuesto nacional, se les concede únicamente el 1.2% como participaciones a Estados y Municipios. De este porcentaje de participaciones, los Entes Federados determinaran las bases, montos y plazo en la asignación de las participaciones federales a los Municipios. Así, y conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones se otorgan de la siguiente manera:

- *El Fondo General de Participaciones*
- *El Fondo de Fomento Municipal*

El fondo de fomento municipal tiene como objeto fortalecer a los Entes Federados que recauden mas ingresos por el impuesto predial y otros derechos de agua para fortalecer las haciendas municipales, sin alterar el grueso de las participaciones.

### **3.3.4 Las Convenciones Nacionales Fiscales**

En general, las Convenciones Nacionales Fiscales, han tenido por objeto, el establecimiento de un sistema tributario simplificado, uniforme a los criterios de proporcionalidad y equidad para los ciudadanos y los Entes Territoriales; para lo cual, se ha sugerido una distribución competencial en materia tributaria que no se ha establecido. Dicha distribución competencial determinaría

competencias exclusivas y concurrentes para la Federación, los Entes Federados y los Municipios:

- a. Las competencias exclusivas de la Federación.
- b. Las competencias exclusivas de los Entes Federados y de los Municipios
- c. Las competencias exclusivas Municipales
- d. Las contribuciones concurrentes

*Los Convenios Únicos de Desarrollo*

En el apartado III, del artículo 115 Constitucional, se faculta a los Ayuntamientos a la celebración de Convenios para la prestación de servicios públicos que les correspondan para lo cual se requiere:

Previo acuerdo entre los Ayuntamientos

- Dentro del marco de la Ley.
- La aprobación de la Legislatura Estatal correspondiente.
- De manera excepcional, se podrá permitir la celebración de convenios entre dos o más Ayuntamientos de diversos Entes Federados, pero siempre, con sujeción a la aprobación del Congreso del Ente Federado.

El Convenio Único de Coordinación fue creado como instrumento bajo el cual se faculta a las autoridades locales, para que bajo la representación de la Federación, efectúen el cobro de los renglones

impositivos para los que se obliguen dichas administraciones.<sup>97</sup>

El tratadista *Quintana Roldán*, expresa sobre la autonomía financiera lo siguiente:

La autonomía financiera fue un aspecto muy criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamento adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior, y ante el clamor de todos los municipios se modifica la fracción II del artículo en comento, quedando como fracción IV, que establece, en síntesis; lo siguiente: que los municipios tendrán la misma administración de su hacienda; que esta se formara con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; Con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, translación o traslado, mejoría y cambio de valor de, los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción II del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de este precepto, al establecer en su

---

<sup>97</sup> - *Ibidem.* p. 219 -.

favor una serie de renglones mínimos de contribuciones para los municipios.

Establece la Constitución que: los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Resaltando que la facultad de celebrar estos convenios las atribuye la Constitución general a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud de cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de las contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De tal importancia el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, aclarando dicho párrafo que solo los bienes del dominio público de la

Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Creemos que en esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter publico, sobre todo en los organismos descentralizados. La supresión de esas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal.

La fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, la harán las Legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con sus ingresos disponibles. Era practica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> "Quintana Roldán...Op. Cit., p. 197".

## Capítulo IV.

### **Administración de los Recursos Económicos en el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

#### **4.1 Conceptos Necesarios para Entender las Finanzas Públicas de Municipales.**

*Finanzas Públicas:* Estudio de la naturaleza y efectos del empleo de los instrumentos fiscales por parte del gobierno, impuestos, gastos y prestamos y empresitos, compras y ventas.

*Finanzas Municipales:* Sistema que ofrece formas de obtención de ingresos monetarios, mecanismos para su utilización e instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio, así como lo referente a los egresos, deuda publica y patrimonio.

*Hacienda Pública Municipal:* Conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer sus gastos públicos.

La Constitución General de la República señala en su artículo 115, fracción IV, que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a su favor, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso percibirán:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**Patrimonio Municipal:** Suma de bienes y riquezas que pertenecen al municipio. Conjunto de derechos y obligaciones que corresponden al municipio.

**Bienes Municipales:** Conjunto de propiedades, derechos y obligaciones susceptibles de apreciación pecunaria.

**Clasificación de los Bienes Municipales:**

A) Son bienes del dominio público municipal:

- Los de uso común;
- Los destinados por el ayuntamiento a un servicio público;
- Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles;
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- Las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados.

B) Son bienes del dominio privado municipal:

- Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio;
- Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;
- Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio.

*Cuenta Publica Municipal:* Documento en que el Ayuntamiento presenta al congreso del estado los resultados del ejercicio presupuestal durante un periodo determinado, conforme lo señala la ley Orgánica Municipal. La Cuenta Pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del Gobierno Municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de egresos.

*Presupuesto Municipal:* Consiste en el cálculo de la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar y mejoramiento del municipio. Forma en la que los ayuntamientos deciden como invertirán o como gastaran su presupuesto, con base a los programas y proyectos de desarrollo elaborados por el propio ayuntamiento y de acuerdo con sus recursos disponibles.

**El Presupuesto Municipal Debe de Contener:**

1. Los servicios que se prestan a corto y largo plazo.
2. Actividades programadas.
3. Los requisitos para su realización.

4. Las cantidades de dinero para los egresos y para los ingresos.
5. Los recursos financieros.

*Presupuesto por Programa:* Proceso a través del cual se elabora, expresa o aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de una entidad que implica transacciones de financieras para el periodo presupuestario, generalmente de un año.

*Tesorería Municipal:* Es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. Función Administrativa del Ayuntamiento que consiste en recaudar los ingresos del municipio de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal, La Ley de ingresos Municipales, y percibir las participaciones que por ley o por convenio le correspondan en los rendimientos de impuestos federales y estatales.

*Tesorero Municipal:* Autoridad Fiscal encargada de recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto.

*Atribuciones del Tesorero Municipal:*

- a) Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- b) Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;
- c) Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

- d) Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;
- e) Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;
- f) Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;
- g) Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- h) Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
- i) Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- j) Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;
- k) Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- l) Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- m) Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;
- n) Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;
- o) Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;
- p) Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

- q) Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;
- r) Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;
- s) Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

**Gasto Público:** Erogaciones que realiza el sector Público para llevar a cabo sus funciones. Incluye gasto corriente y de inversión o capital. Gasto corriente: Erogaciones de bienes, servicios y otros gastos diversos que realice la administración municipal para atender la operación remanente y regular de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios. Gasto de inversión: Erogaciones de bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada en operación administrativa municipal; estas erogaciones se reflejan en un incremento de los activos fijos patrimoniales o de capital del municipio.

**Control del Gasto Público:** Los titulares de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas, en el ejercicio de su presupuesto, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas y enviarán a la Secretaría, de acuerdo a la periodicidad que se establezca, los informes del avance programático-presupuestal, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados en relación con el presupuesto autorizado; en los municipios, se enviará a la tesorería.

La Secretaría, la tesorería y los órganos de control interno, podrán verificar periódicamente los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas.

*Clasificación del Gasto Público:*

- a) **Administrativa o Institucional:** Muestra os gastos corrientes de cada unidad responsable que forma parte del sector público. Tiene el objetivo de facilitar el manejo y control administrativo del presupuesto a través de la presentación de los gastos de acuerdo a los ramos y partidas presupuestales.
- b) **Por Programa y Actividad:** Muestra los gastos según los programas y actividades que conforman en universo programático. Su objeto es vincular los gastos con los resultados, expresados estos en unidades físicas, lo cual permite un control eficaz del presupuesto.
- c) **Económica:** identifica cada renglón del gasto según su naturaleza económica, es decir, muestra las erogaciones destinadas al gasto corriente y de capital, hace posible la medición de la influencia que ejercen los gastos públicos en la economía municipal, estatal o nacional.
- d) **Por Objeto del Gasto:** Listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el municipio adquiere para desarrollar sus acciones.

*El Presupuesto de Egresos Comprenderá las Sigüientes Erogaciones por los Concepto de:*

- a) **Gasto corriente:** las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios.

- b) *Transferencias*: entrega de recursos, a través de ayudas, subsidios e inversión patrimonial al sector auxiliar, con el objeto de sufragar gasto corriente de consumo o de operación y apoyos diversos que se otorgan a los sectores social y privado, para el desempeño de actividades no lucrativas.
- c) *Gasto de inversión en obras y acciones*: incluye las asignaciones destinadas a cubrir el pago de las obras públicas, la adquisición de bienes muebles e inmuebles y la ejecución de proyectos productivos de carácter social.
- d) *Inversión financiera*: importe de las erogaciones que se realizan para la adquisición de acciones, bonos y otros títulos de crédito.
- e) *Deuda pública*: total de préstamos concertados a plazos, para sufragar el gasto público.

*Ingresos Municipales*: Recursos en dinero o en especie que recauda el municipio. Se clasifican en ingresos ordinarios y extraordinarios. El artículo 1° de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2001, dispone " La hacienda publica de los municipios del Estado de México, percibirán durante el ejercicio fiscal del año 2001, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se señalan: Impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los sistemas nacionales de coordinación fiscal y estatal de coordinación hacendaría y los derivados de Financiamientos. Los ingresos se clasifican en: *ordinarios y extraordinarios*

*Ingresos Ordinarios:* recursos en dinero o en especie que percibe el municipio de manera constante y regular, y administrativa para satisfacer las necesidades internas y las de su comunidad. Estos se perciben con base a las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para sus fines.

*Clasificación de los Ingresos Ordinarios:*

A) *Impuestos:* Prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a toda aquellas físicas o morales y agrupaciones cuya situación coincida con las que las leyes señalen como hecho generador de un crédito fiscal. De los cuales se mencionan los siguientes establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2001: predial, sobre transación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles, fraccionamientos, anuncios publicitarios, diversiones, juegos y espectáculos públicos, la prestación de servicios de espionaje.

B) *Derechos:* Ingresos que provienen vía que señalan el artículo 2°, fracción III del Código Fiscal de la Federación "son las contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho Público, así como por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio publico" del municipio. De los que se establecen los siguientes: De agua potable y drenaje, registro civil desarrollo urbano y obra publicas, por servicios prestados por autoridades fiscales, servicios de rastros, corral de consejo e identificación de señales, de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fieros para marcar ganado y magueyes, uso de vías y áreas publicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios, servicio de panteones, de establecimiento en La vía publica y de servicio publico, expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al publico, servicios prestados por autoridades de seguridad publica, de alumbrado

publico, limpieza de lotes baldíos, recolección traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales y los servicios prestados por las autoridades de catastro.

**C) Aportaciones de Mejoras:** A cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social. Son las derivadas del título sexto del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

**D) Productos:** Las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos, son los siguientes: por la venta o arrendamiento de bienes municipales, derivados de bosques municipales, utilidades divididos y rendimientos de inversiones en créditos, valores, bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas, rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público, impresos y papel especial, en general todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de bienes patrimoniales.

**E) Aprovechamientos:** Los ingresos que perciban el Estado y los municipios por sus funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaría, de los ingresos provenientes de financiamientos, y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados, que estén previstos en la Ley de Ingresos y son los siguientes: Multas,

recargos, reintegros, resarcimientos, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos herencias, legados cesiones, rendimientos o ingresos derivados de órganos descentralizados fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho publico y otros que estén establecidos en leyes respectivas.

*F) Participaciones:* Se refiere a los ingresos que percibe el municipio por concepto de participación en la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin, estas también son conocidas como ingresos de coparticipación o transferencias financieras incondicionales.

*Ingresos Extraordinarios:* Son aquellos ingresos que se autorizan excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades del municipio.

#### *Clasificación de los Ingresos Extraordinarios:*

*A) Los Ingresos Derivados de la Coordinación Hacendaria:* los que perciban el Estado y los municipios, como consecuencia de la adhesión del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria de conformidad con las disposiciones de este Código, de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen, y se regularán además, por lo que en su caso disponga la Ley de Coordinación Fiscal que conforme ala Ley de Ingresos correspondiente son los siguientes: Las participaciones derivadas de la aplicación de la ley de coordinación fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efectos se celebren o

realicen, Los proveniente de fondos de aportaciones federales siguientes: fondo de aportaciones para al infraestructura social municipal, fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, los derivados de la aplicación del título séptimo del coDdigo financiero del Estado de México y Municipios, del sistema estatal de coordinación hacendaría, así como de los convenios acuerdo o declaratoria que al efecto se realicen o celebren

*B) Los Ingresos Derivados de Financiamientos:* los derivados de la contratación de créditos, en términos de lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y demás disposiciones legales. Son los siguientes: Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece el título octavo del código citado y otras leyes aplicables.

*Marco Jurídico de los Ingresos Municipales:* La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 31 fracción IV, como obligación de los mexicanos, la de contribuir para el gasto publico, sea de la federación estado o municipio en que residan, procurando proporcionalidad y equidad de acuerdo con lo que dispongan las leyes. El artículo 115 fracción II, señala que cada municipio administrara libremente su hacienda, la cual se formara por las contribuciones que señalan los ordenamientos fiscales de los estados, y que en todos los casos serán suficientes para atender las necesidades municipales. Leyes de Coordinación Fiscal. Posterior a estos ordenamientos de carácter general, se dan las leyes de hacienda municipal para cada una de las entidades federativas; Código fiscal de las entidades; Leyes de ingresos de los municipios.

*Accesorios de las Contribuciones y de los Aprovechamientos y de los Recargos:* La actualización, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte

principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

*Créditos Fiscales:* Las contribuciones, aprovechamientos, accesorios, y los que se deriven de responsabilidades administrativas resarcitorias, así como aquellos a los que este Código y otras leyes les den ese carácter.

*Autoridades Fiscales:* El Gobernador, los ayuntamientos, los presidentes y síndicos municipales, así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.

Los conceptos citados para entender con mayor facilidad el estudio de las finanzas públicas del Municipio en cuestión, los obtuve principalmente de un Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal.<sup>99</sup>

## **4.2 Elaboración de Presupuesto de Egresos del Municipio de Ecatepec de Morelos.**

### **4.2.1 Plantación del Desarrollo Municipal.**

La planeación y programación del desarrollo del Estado y de los Municipios, así como la elaboración, control y evaluación de sus presupuestos de egresos se regirá conforme Código Financiero del Estado de México.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> " Olmedo, Raúl. *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, 2da. , Ed. Comuna, México 1998 ".

<sup>100</sup> " H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, Compendio de leyes Municipales 2002.

La conducción del desarrollo del Estado, la planeación y su ejercicio democrático es atribución del Gobernador, quien aprobará el Plan de Desarrollo y sus programas. Estas atribuciones se ejercerán en los Municipios por el Presidente Municipal, salvo el Plan de Desarrollo que será aprobado por el Ayuntamiento.

La planeación constituye un medio permanente para la utilización eficiente de los recursos públicos y la promoción del desarrollo integral de la Entidad; y su ejercicio tendrá por objeto:

- a) Orientar racional y progresivamente el desarrollo económico y social.
- b) Lograr la participación activa de la sociedad en las acciones del gobierno.
- c) Promover el equilibrio económico entre las diferentes regiones de la Entidad y entre los núcleos de población urbanos y rurales.
- d) Hacer congruentes los objetivos de la planeación nacional, estatal y municipal.

El desarrollo del Estado se sujetará al proceso de planeación con base en el que se integrará el Plan de Desarrollo del Estado, y los planes de desarrollo de los municipios así como sus programas de gobierno.

Los programas son el instrumento para la ejecución del Plan de Desarrollo y tendrán como objetivo mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, serán

anuales, salvo que por las prioridades del desarrollo se requiera de un plazo distinto.

El presupuesto de egresos comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, transferencias, gasto de inversión en obras y acciones, inversión financiera y deuda pública; y se entenderá por:

- a) **Gasto corriente:** las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios.
- b) **Transferencias:** entrega de recursos, a través de ayudas, subsidios e inversión patrimonial al sector auxiliar, con el objeto de sufragar gasto corriente de consumo o de operación y apoyos diversos que se otorgan a los sectores social y privado, para el desempeño de actividades no lucrativas.
- c) **Gasto de inversión en obras y acciones:** incluye las asignaciones destinadas a cubrir el pago de las obras públicas, la adquisición de bienes muebles e inmuebles y la ejecución de proyectos productivos de carácter social.
- d) **Inversión financiera:** importe de las erogaciones que se realizan para la adquisición de acciones, bonos y otros títulos de crédito.
- e) **Deuda pública:** total de préstamos concertados a plazos, para sufragar el gasto público.

La Secretaría será la responsable de integrar y someter a consideración del Gobernador el proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado, en el caso de los municipios lo integrará la tesorería y lo someterá a consideración del Ayuntamiento.

La evaluación del presupuesto de egresos, basará sus resultados en la relación que exista entre su ejercicio y el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas.

#### *Sistema de Plantación Democrática*

La planeación del desarrollo se basará en un sistema democrático, que propicie la participación y coordine los esfuerzos de la administración pública y de los distintos sectores de la población. El sistema estará integrado por las dependencias y entidades públicas, apoyadas en la participación democrática de la población y su operación se llevará a cabo a través de la estructura de la administración pública estatal y municipal.

#### *Plan de Desarrollo*

El presidente municipal elaborará y someterá a la aprobación del ayuntamiento, el plan de desarrollo del municipio.

El plan se elaborará, aprobará y publicará dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno, su vigencia se circunscribe a dicho período; y sus previsiones y proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo, que deben ser revisados y, en su caso, considerados en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del siguiente período constitucional de gobierno.

El Plan de Desarrollo Municipal, deberá ser congruente con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo.

Aprobado el Plan de Desarrollo, se publicará en el Periódico Oficial y su cumplimiento será obligatorio para las dependencias y entidades públicas, lo mismo que los programas que de él se deriven, una vez aprobados. Sus adecuaciones se sujetarán al mismo procedimiento establecido para su aprobación. Es obligatorio para el Estado y para los municipios dar la más amplia difusión a su plan de desarrollo.

Conforme a las atribuciones y obligaciones que se deriven del capítulo respectivo del Código Financiero en comento, las dependencias y entidades públicas evaluarán periódicamente los resultados de la ejecución de sus planes y programas. El resultado de las evaluaciones y, en su caso, de las adecuaciones y correcciones, serán sometidas a la consideración del Ayuntamiento.

En el informe que anualmente se rinda sobre el estado que guarda la administración pública, se hará mención expresa del cumplimiento del Plan de Desarrollo y del avance de los programas.

Como parte de la cuenta pública, se informará a la Legislatura de las acciones y resultados de la ejecución del Plan, y del avance de los programas.

#### *Las Instancias de Coordinación*

En el ejercicio de sus atribuciones, el Gobernador podrá convenir con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos, acciones para promover el desarrollo de manera coordinada. Los convenios que se suscriban, serán congruentes con los objetivos del desarrollo nacional, estatal y municipal.

En el plan de desarrollo y en los programas se hará referencia a los mecanismos de coordinación entre las diferentes Instancias de gobierno y a las acciones que podrán concertarse como resultado de la participación democrática de la sociedad.

Los convenios de planeación para el desarrollo que suscriba el Estado con los municipios, tendrán por objeto fortalecer la capacidad económica, administrativa y financiera de éstos.

#### **4.2.2 Los Programas.**

Las dependencias y entidades públicas elaborarán programas anuales congruentes entre sí, que regirán la actividad de la administración pública y se considerarán para la conformación del presupuesto de egresos, salvo en el caso de programas especiales cuyo plazo de ejecución podrá ser distinto.

Los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, deberán ser congruentes con los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el plan de desarrollo; se sujetarán a la política de regionalización establecida; y definirá las responsabilidades de su ejecución, además de incluir la política económico-social y los aspectos administrativos que impongan las condiciones del desarrollo.

Para la ejecución de los programas, se instrumentarán sistemas operativos de fiscalización, control y evaluación, a efecto de que la asignación de los recursos sea congruente con la política global del desarrollo.

Las dependencias y entidades públicas estatales podrán proporcionar a los ayuntamientos asesoría en materia de planeación, programación, evaluación y control.

#### **4.2.2 Presupuesto de Egresos.**

El presupuesto de egresos es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasifica el gasto que debe realizar el Ayuntamiento.

Entendiendo como gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.

El presupuesto de egresos permite:

- Conocer anticipadamente las necesidades y recursos, así como adecuar el gasto a los ingresos disponibles.
- Prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos.
- El manejo adecuado de los fondos financieros.

El Presupuesto de Egresos se integrará, al menos, con los siguientes capítulos de gasto:

- a) Servicios Personales.
- b) Materiales y Suministros.
- c) Servicios Generales.
- d) Transferencias.
- e) Bienes Muebles e Inmuebles.
- f) Obras Públicas.
- g) Inversiones Financieras.
- h) Deuda Pública.
- i) Erogaciones Extraordinarias.

Los capítulos se dividirán en conceptos y partidas de gasto, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante catálogos que determine la Secretaría, y la tesorería en el caso de los municipios, procurando que exista congruencia y homogeneidad entre ambos niveles de gobierno.<sup>101</sup>

Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas formularán su anteproyecto de presupuesto de egresos, de acuerdo con las normas presupuestales vigentes y sobre la base de sus programas operativos anuales.

La tesorería será la responsable de integrar el proyecto de presupuesto de egresos del municipio sobre la base del monto disponible de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año correspondiente, El Código Financiero del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica Municipal; por conducto del presidente Municipal

<sup>101</sup> "Olmedo, Raúl... Op. Cit., p 119".

presentarlo anualmente al Ayuntamiento para su aprobación a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

La presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos deberá incluir:

- Una exposición de la situación hacendaria del ejercicio inmediato anterior y el período que se haya estudiado del corriente y respecto a las condiciones previstas para el próximo.
- Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes.
- Estimaciones de egresos, agrupados de la siguiente forma:
  - o Por sector.
  - o Por tipo del gasto.
- Las metas de los programas sectoriales derivados del Plan de Desarrollo.
- Los demás informes financieros y datos estadísticos que se estime conveniente agregar para la mejor inteligencia de la política hacendaria y del programa de la administración.

#### **4.2.4 La Ejecución del Presupuesto de Egresos.**

El presupuesto de egresos autorizado se ejercerá de acuerdo con los montos asignados por capítulo de gasto correspondiente, en congruencia con el avance de los programas.

El egreso podrá efectuarse cuando exista partida específica de gasto en el presupuesto autorizado y saldo

suficiente para cubrirlo. Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas, en el ejercicio de sus asignaciones presupuestales, se sujetarán a la programación calendarizada de pagos que determine la tesorería.

Cualquier modificación al presupuesto autorizado, que implique traspasos entre capítulos y partidas de gasto, deberá someterse a la consideración de la tesorería, para su autorización, de resultar procedente.<sup>102</sup>

**Egresos Municipales de Ecatepec de Morelos:**

CAPITULO	CONCEPTO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
6004	Egresos Municipales	1,0879,552,803.00	100.00
1000	Servicios Personales	341,305,951.00	31.62
2000	Materiales y Suministros	89,819,527.00	8.32
3000	Servicios Generales	214,645,592.00	19.88
4000	Transferencias	77,975,540.00	7.22
5000	Bienes Muebles e inmuebles	89,008,466.00	8.24
6000	Obras Públicas	266,797,727.00	24.72

*Egresos Actuales del Municipio de Ecatepec de Morelos de Acuerdo con el Primero Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional. Presidente Municipal Agustín Hernández Pastrana 18 de agosto del año 2001.*

<sup>102</sup> "H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. Código Financiero del Estado de México y Municipios, Compendio de Leyes Municipales p. 201".

### **4.3 Deuda Pública.**

Uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal es el que representa el volumen de recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los Ayuntamientos y que configuran la llamada deuda pública municipal.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de:

- a) El Estado.
- b) Los municipios.
- c) Los Organismos Públicos descentralizados estatales o municipales.
- d) Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.
- e) Los fideicomisos en que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas señaladas en las fracciones anteriores.

Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos.
- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior.

Se entenderá por:

- a) Endeudamiento bruto: Conjunto de créditos contratados con instituciones financieras o empresas en las que no se consideran las amortizaciones de la suerte principal.
- b) Endeudamiento neto: Es el resultado de restar a las contrataciones las amortizaciones pagadas en un ejercicio fiscal. Hay endeudamiento neto cuando en un ejercicio fiscal la contratación es superior a la amortización, en caso contrario habrá desendeudamiento neto.
- c) Endeudamiento neto autorizado: Es el porcentaje o monto autorizado sobre los ingresos ordinarios totales de un ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos correspondiente.
- d) Amortización de la deuda: Pago de capital mediante la liquidación de una obligación total o en parcialidades.
- e) Intereses o servicios de la deuda: Es el costo del dinero que aplica una institución financiera o empresa por el otorgamiento de un crédito.
- f) Reevaluación de la deuda: Es el incremento o actualización que sufre la unidad de inversión (UDI), producido por el efecto de la inflación. Su valor evoluciona en la misma proporción del Índice nacional de precios al consumidor.

g) Saldo de la deuda pública: Es el adeudo total que se tiene a una fecha determinada.

La deuda pública se integra por:

*I. La deuda pública del Estado:*

A) Directa, la que contrate el Gobierno del Estado.

B) Indirecta, la que contraten sus organismos públicos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria y fideicomisos.

C) Contingente, la que contraiga el Gobierno del Estado como aval o deudor solidario de las entidades públicas señaladas en el inciso que antecede.

*II. La deuda pública de los municipios:*

A) Directa, la que contraten los ayuntamientos.

B) Indirecta, la que contraten los organismos públicos descentralizados municipales, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el propio ayuntamiento.

C) Contingente, la contratada por los ayuntamientos como avales o deudores

solidarios de las entidades públicas señaladas en el inciso anterior.

Las obligaciones de deuda pública estarán destinadas a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población.

Estas obligaciones podrán incrementar el saldo de la deuda pública, cuando los costos del financiamiento se incrementen por efecto de la inflación o cuando por circunstancias especiales el costo financiero sea mayor a lo presupuestado, debiendo informar de esta circunstancia a la Legislatura.

Son autoridades en materia de deuda pública, la Legislatura, el Gobernador y los Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos de acuerdo a sus atribuciones podrán:

I. Celebrar contratos y convenios para la obtención de empréstitos y créditos de deuda pública, así como suscribir los títulos de crédito correspondientes.

II. Reestructurar los créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario.

III. Autorizar en garantía de las obligaciones que contraigan, la afectación de sus participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

La emisión de bonos, valores y otros títulos de deuda serán pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio

de la República; Y tanto en el acta de emisión como en los títulos, deberán citarse los datos de su inscripción en el registro de deuda pública. Asimismo, deberá constar la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos gobiernos, entidades gubernamentales, sociedades, particulares u organismos internacionales; sin estos datos los títulos carecerán de validez.<sup>103</sup>

#### **4.4 Elaboración del Presupuesto de Ingresos.**

El presupuesto de ingresos debido al mecanismo que se contempla para la imposición de tributos municipales, el Ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al legislativo del Estado de proyecto de ley o presupuesto de ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas y tarifas que registrarán en el año fiscal del ejercicio de que se trate.

Ordenamientos que regula lo relativo al presupuesto de egresos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constitución Política Estatal.
- c) Ley de Coordinación Fiscal.
- d) Ley de Hacienda Municipal.
- e) Ley Orgánica Municipal.
- f) Ley de Ingresos.

El presupuesto de ingresos y su correspondiente Ley determinaran los que tienen el carácter de ordinarios y aquellos que sean extraordinarios. Una vez concluido el presupuesto de egresos municipal, debe prepararse el presupuesto de Ingresos para determinar si existe equilibrio entre ellos.

---

<sup>103</sup> "Ibidem. p. 215".

*Ingresos:*

Ordinarios
Impuestos
Derechos
Aportaciones De Mejoras
Productos
Aprovechamientos

Extracategoriales
Derivados de los Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal De Coordinación Hacendaria
Derivados Del Financiamiento.

Para la determinación del ingreso presupuestado empleamos la siguiente formula:

Recaudación Anual =  $\frac{\text{Recaudación Enero a Agosto } \chi}{1.50}$

$$\text{INCREMENTO} = I = \text{RA} (\text{Cp} + \text{Mf} + \text{Rt}),$$

Donde I denota el incremento; Ra, la recaudación anual; Cp, el crecimiento de la población en tanto por uno, es decir aumento de la población anual/población del año anterior; Mf, la estimación en tanto por uno de las mejoras fiscales como consecuencia de medidas administrativas o de control fiscal, y Rt, reformas a los tarifas en cuanto por uno. De lo cual se deduce la formula:

## Presupuesto= Ra+I

Cada fuente de ingresos puede necesitar una aplicación específica de la fórmula. En algunos casos la recaudación se mantiene igual, sin importar el aumento de la población; en este caso debe observarse el desarrollo de las recaudaciones anuales. No hay relación con el crecimiento demográfico.

Es conveniente mantener un expediente para cada una de las partidas de ingresos, que contenga bases, tarifas, reglamentos y causas de variación, así como el sistema de control. Para llevar un buen manejo de los ingresos se debe llevar una contabilidad al respecto.

La contabilidad municipal tiene como finalidad:

- a) Mostrar que las operaciones se han realizado dentro del marco de las disposiciones legales.
- b) Integrarse con el presupuesto dentro de un sistema de administración por objetivos y por programas.
- c) Comprobar en cualquier momento que los fondos públicos se están empleando adecuadamente.
- d) Facilitar la comprobación externa e interna.
- e) Conocer con toda precisión los costos de los programas gubernamentales.
- f) Facilitar a las autoridades información exigida para la preparación de programas y de estimación de ingresos.
- g) Proporcionar con oportunidad y amplitud información necesarias para determinar el impacto de las actividades gubernamentales en la economía general y establecer las medidas financieras que requiera la situación económica, así como realizar análisis económico fiscales de carácter

total o parcial que auxilien a las autoridades superiores responsables de la política hacendaria.

- h) Es responsabilidad del contador municipal llevar al día la contabilidad de la hacienda pública y rendir oportunamente los informes y cuentas respectivas tanto al tesorero municipal como a la contaduría general de glosa del estado. rendir
- i) Las funciones que desempeña el contador municipal son las siguientes:
- j) Formular y autorizar con su firma, las pólizas que se elaboren diariamente.
- k) Hacer el registro oportuno de las diversas operaciones en libros y registros principales y auxiliares.
- l) Revisar diariamente los cortes de caja preparados por el cajero general prestando atención especial a los depósitos de efectivo y a la autorización de los egresos.
- m) Practicar a la conciliación mensual de las cuentas bancarias con los datos de los registros contables.
- n) Revisar y controlar el trabajo diario del auxiliar de contabilidad.
- o) Preparar dentro de los cinco primeros días de cada mes el informe de ingresos y egresos del mes anterior y el informe sobre el movimiento del presupuesto de egresos al tesorero municipal.

Es responsabilidad del cajero custodiar en lugar seguro de los fondos y valores propios de la hacienda pública. Sus funciones son:

- a) Expedir y firmar mancomunadamente con el tesorero municipal las pólizas- cheques.
- b) Elaborar el corte de caja diario e informar de las existencias al tesorero.
- c) Guardar y controlar las pólizas-cheque.

- d) Formular la relación diaria de pagos, agrupándolos por partidas.
- e) Es responsabilidad del auxiliar de contabilidad llevar al día la contabilidad del presupuesto de egresos sus funciones consisten en:  
Expedir las ordenes de pago.
- f) Llevar al día el registro de movimiento de partidas.
- g) Auxiliar al contador en el desempeño de sus funciones, especialmente en lo relativo al registro de auxiliares y en la preparación de informes.
- h) Llevar el control de la papelería y formas que se utilicen en contabilidad.

**Ingresos Actuales del Municipio de Ecatepec de Morelos:**

CAPÍTULO	PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
6001		1,079,552,802.00	100.00
6001 1	Impuestos	131,970,000.00	12.00
6001 2	Derechos	71,904,000.00	6.66
6001 3	Aportaciones de Mejoras	20,500,000.00	1.90
6001 4	Productos	20,200,000.00	1.87
6001 5	Aprovechamientos	24,656,000.00	2.28
6001 6	Ingresos Propios DIF	10,200,000.00	0.94
6001 7	Otros Ingresos	0.00	0.00
6001 8	Financiamiento	0.00	0.00
6001 9	Derivados: Ley de Coordinación Fiscal	800,122,802.00	74.12

Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. Presidente Municipal Agustín Hernández Pastrana. 18 de Agosto del 2001.

#### **4.5 Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública del Municipio.**

Se entenderá por cuenta pública el informe que rinda anualmente el presidente municipal a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior.

La Cuenta Pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del Gobierno Municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos municipales y del Presupuesto de egresos.

Dentro del importante papel que juegan las legislaturas locales en materia municipal, tenemos las facultades de estos cuerpos representativos populares para revisar y aprobar la cuenta pública de la gestión de los ayuntamientos.

El párrafo final de la fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna, establece esta facultad para las legislaturas locales, de igual forma en las Constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales se producen normas de contenido similares al precepto federal.

Para cumplir con tal disposición y concentrados correspondientes al congreso en donde se turnan las respectivas comisiones de glosa y contabilidad.

De no encontrarse anomalías la legislatura dicta decreto formal de aprobación con el que concluye su papel de control.

Sin embargo, de existir indicios de anomalías o malos manejos financieros del ayuntamiento, los congresos

cuentan con facultades de revisión de los documentos respectivos, e inclusive, de ordenar auditorías comprobatorias; Con base en ello se determinará lo conducente, en su caso por el conducto del ejecutivo se denunciarán los hechos ilícitos para que intervengan las autoridades penales respectivas.

*Regulación de la contabilidad gubernamental y la cuenta pública del Estado, y la de los municipios.*

Los objetivos de la contabilidad gubernamental son:

- a) Registrar contable y presupuestalmente, los ingresos y los egresos públicos, y las operaciones financieras.
- b) Informar sobre la aplicación de los fondos públicos, para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y para la integración de la cuenta pública.

#### **4.5.1 Registro Contable y Presupuestal.**

El registro contable y presupuestal de las operaciones financieras, se realizarán conforme al sistema y políticas de registro que de común acuerdo establezcan la Secretaría, las tesorerías y el órgano técnico de fiscalización de la Legislatura.

El sistema de contabilidad debe diseñarse sobre base acumulativa total y operarse en forma que facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, egresos y, en general, que facilite medir la eficacia y eficiencia del gasto público, y contener las medidas de control interno que permitan verificar el registro de la totalidad de las operaciones financieras.

El sistema de contabilidad sobre base acumulativa total se sustentará en los principios de contabilidad gubernamental.

Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas registrarán contable y presupuestalmente las operaciones financieras que realicen, con base en el sistema y políticas de registro establecidas, en un plazo no mayor de cinco días.

Todo registro contable y presupuestal deberá estar soportado con los documentos comprobatorios originales, los que deberán permanecer bajo el resguardo y conservación de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas que ejercieron el gasto, a disposición del órgano técnico de fiscalización de la Legislatura y de los órganos de control interno, por un término de cinco años contados a partir del ejercicio presupuestal siguiente al que corresponda.

Tratándose de documentos de carácter histórico, se estará a lo dispuesto por la legislación de la materia.

Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas deberán conservar la documentación contable del año en curso y la de ejercicios anteriores cuyas cuentas públicas hayan sido aprobadas por la Legislatura, la

remitirán en un plazo que no excederá de seis meses al Archivo Contable Gubernamental.

El plazo señalado en el párrafo anterior, empezará a contar a partir de la publicación en el Periódico Oficial, de la aprobación de la cuenta pública.

La documentación contable original que ampare inversiones en activo fijo, deberá conservarse en el Archivo Contable Gubernamental, hasta que se den de baja los activos que respaldan.

Los estados contables y presupuestales que emanen de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas, serán consolidados por la Secretaría, para la elaboración de los correspondientes al sector central de la administración pública; en el caso de los municipios, se hará por la tesorería.

Para el registro de las operaciones financieras, la Secretaría, las tesorerías y el órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, de común acuerdo, elaborarán el manual de contabilidad que se integrará por el catálogo de cuentas, su instructivo y la guía contabilizadora.

El catálogo de cuentas estará integrado por cuentas de activo, pasivo, patrimonio, resultados deudoras, resultados acreedoras, y las de orden, que entre otras comprenderán las presupuestales.

#### **4.5.2 Información Contable, Presupuestal y Financiera.**

Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas proporcionarán con la periodicidad que

determine la Secretaría y las tesorerías, la información contable, presupuestal y financiera, para la consolidación de los estados financieros y la determinación de cifras para la elaboración de la cuenta pública.

En caso de que no se proporcione la información o la que reciban no cumpla con la forma y plazos establecidos por éstas, podrán suspender la administración de recursos, hasta en tanto se regularicen.

Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, la Secretaría y las tesorerías, enviarán para su análisis y evaluación al órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, la siguiente información:

*I. Información contable:*

A) Estado de posición financiera  
y sus anexos.

B) Estado de resultados.

C) Estado de origen y aplicación  
de recursos o flujo de efectivo.

*II. Información presupuestal:*

A) Estado de ingresos y egresos.

B) Estado comparativo de  
ingresos.

C) Estado comparativo de  
egresos.

D) Del ramo de las transferencias y modificaciones al correspondiente Presupuesto aprobado.

*III. Información de la obra pública:*

A) Obras en proceso y gasto ejercido.

B) Obras concluidas y su costo.

Los principales resultados de la gestión financiera se deberán publicar periódicamente por la Secretaría y por las tesorerías.<sup>104</sup>

**4.6 Análisis y Comentario de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1999, con relación a la Finanzas Públicas Municipales.**

**Reforma:**

IV.....

a) a c).....

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer la contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. *Las leyes estatales no establecerán exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.* Solo estarán exentos los bienes del dominio publico de la Federación, de los Estados o los Municipios, *salvo que tales bienes sean utilizados por*

---

<sup>104</sup> "Ibidem. 217".

**entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

Párrafo segundo. Reforma (Se entiende sin necesidad de agregado)

**Comentario:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por controversia constitucional que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se menciona en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115; no está exenta de pago. Por otro lado la denominación genérica "persona" e "instrucción" es una cuestión de forma.

**Reforma:**

**Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones sobre la propiedad inmobiliaria.**

Párrafo Tercero. Reforma.

**Comentario:** Esta adición a la fracción IV del artículo 115 garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas

de valores unitarios de suelo y construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que podrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación. Actualmente las Leyes de Ingresos Municipales determinan de manera general las tablas de valores, cuotas, tarifas que los ayuntamientos percibirán en congruencia con las Leyes de Hacienda Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales, con base en estudios y diagnósticos específicos sobre la materia.

Es muy importante el trabajo del Ayuntamiento al sugerir a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, y contribuciones de mejoras, ya que los ingresos municipales se estructuran basándose en los recursos monetarios que reciba el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, además deberá repartir o establecer *equitativamente* y *proporcionalmente la carga impositiva* y observar los lineamientos generales que para tal efecto expide el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal, según el caso; pero finalmente será la Legislatura Local quien establezca, autorice y apruebe las **tasas o tarifas**.

**Reforma:**

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

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por la leyes federales y estatales.*

**Comentario:** Se considera como positivo el hecho de que sea eliminado el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en esta fracción; siempre y cuando el Municipio de que se trate cuente con la capacidad y infraestructura para la prestación del servicio. Esto puede interpretarse como una mayor independencia administrativa del municipio.

En la actual fracción III del artículo 115 se enlista en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, estableciendo claramente en el inciso i), lo relativo a los demás servicios

cada Estado a agregado a la lista otro tipo de funciones que constituyen servicios públicos. Por lo tanto, es parte de la soberanía de los Estados el decir, por las circunstancias específicas del mismo y de los ayuntamientos con los que cuentan, si existe la posibilidad de que estos últimos asuman la prestación de estos servicios.

El nuevo párrafo establece la obligación que el Municipio debe observar en el respeto a los dispuesto por las leyes federales e y estatales, o sea la jerarquía de leyes.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> - Centro Nacional de Desarrollo Municipal; Secretaría de gobernación. **El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional**, México 2000 p.p. 89 y 90. Página Web de Internet [www.cedemun.gob.mx](http://www.cedemun.gob.mx)

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Municipio es la institución jurídico-política-social que sirve como base de la división territorial y de la organización político y administrativa de los Estados, fincándose éste en un inicio en los vínculos de parentesco derivado de la sangre a través de matrimonio realizado dentro de las hordas, clanes o tribus en donde los miembros se consideraban todavía unidos por sus religión y sus costumbres, adoptando formas de vida sedentarias pasando a ser grupos locales de vecindad.

SEGUNDA.- A través de la época Griega existió un régimen de la ciudad, que no era de tipo municipal propiamente dicho en su acepción moderna, considerando que la ciudad tenía relevancia política y religiosa en las familias y en las tribus, sin considerar ninguna de éstas el aspecto jurídico, sin embargo, no podemos dejar a un lado la circunstancia de que las instituciones urbanas griegas fueron las bases de la constitución de las Civitas municipales existentes en Roma.

TERCERA.- En Roma se consolida el Municipio como institución jurídica al contar con su propia legislación autónoma. Este adquirió un carácter diferente al del Estado al que pertenecía teniendo personalidad propia pero sujeta al

imperium, con su jerarquía y funciones bien delimitadas, siendo así el Municipio el antecedente de los Estados que en la actualidad nos rigen.

**CUARTA.** - A la llegada de los españoles a tierras de América los pueblos indios contaban con los Calpullis que eran los sitios ocupados por un linaje, es decir, por un grupo de parientes unidos por lazos de consanguinidad, debiendo señalar que si bien es cierto que el Calpulli tiene rasgos similares al Municipio, no podemos equipararlos plenamente ya que dentro de la historia de nuestro país el municipio considerado jurídicamente se originó a partir de la conquista, siendo así que el primer acto jurídico que Hernán Cortes realizó al pisar tierra mexicana fue la fundación del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, para establecer un vínculo directo con la corona, más que para crear una organización autónoma sustentada en la soberanía popular. Desde la aparición del Municipio en la Colonia, éste se vio afectado por las excesivas medidas de carácter centralizado que subyugaron la libertad local que debía prevalecer por las municipalidades.

**QUINTA.** - La Constitución de Cádiz, estableció de forma moderna a los Ayuntamientos, integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero también dio cabida dicho ordenamiento al sistema de jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, sobreponiéndose el gobierno del municipio y sujetando la voluntad de los propios Ayuntamientos.

**SEXTA-** La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció la existencia de Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente tocase a su administración y gobierno interior. Sin embargo, en esta Constitución no se especifica cosa alguna respecto al municipio, tocando únicamente como una cuestión interna de los Estados.

**SEPTIMA-** Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la Independencia del país, las fuerzas conservadoras y liberales se imponían sucesivamente y de acuerdo a sus intereses ideológicos se implantaba el federalismo o el centralismo. Al llegar al poder los conservadores dejaban sin efecto el Estado Federal y a la Constitución de 1824, creando a su vez las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. Estas Leyes otorgaron a los municipios competencias amplias en diversas materias administrativas muy trascendentes

**OCTAVA-** El endeble desarrollo de las fuerzas productivas y escasa o nula organización política del municipio, no sólo se ha debido, aunque mucho han tenido que ver, a las condiciones históricas intrínsecas de la vida municipal, sino también obedece al centralismo económico, social y político que ha caracterizado a la organización del Estado mexicano.

**NOVENA.-** El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los Estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Apartir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, su artículo 115 consagra la libertad y autonomía municipal de donde se desprende entre otras acotaciones que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, se entiende también que le corresponde administrar libremente su hacienda, por lo cual se desglosa la aseveración de "*Municipio Libre*".

**DECIMA.-** En la actualidad el Municipio cuenta con libertad consagrada en la Constitución Federal, pero corresponde también a los Estados establecer las normas para que haga efectiva esa autonomía en lo político, económico y social, mediante sus propios ordenamientos locales.

**DECIMA PRIMERA.-** Al ser el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, le corresponde ser también la célula social y jurídica fundamental para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de nuestro país, por lo tanto no puede dejar de ser punto obligado referirse a las finanzas municipales, ya que su fortalecimiento es una condición indispensable para la reestructuración de la economía municipal.

El problema de las finanzas municipales se atribuye a que en materia de ingresos, el Municipio mexicano se encuentra inmerso en un sistema de competencias fiscales determinado en nuestra Carta Magna en el artículo 115 fracción IV donde se precisan los recursos integradores de su hacienda. En dicha disposición constitucional se da lugar a un sistema fiscal que concreta las más importantes fuentes económicas de tributación a favor de los municipios, pero esas fuentes propias de ingresos no permiten a las comunas satisfacer adecuadamente sus cometidos legales.

DECIMA SEGUNDA.- La autonomía municipal no debe de ser entendida en su acepción estricta, solamente como la atribución de darse sus propias normas y su propia organización, sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores, sin que por ello se pretenda que la autonomía municipal sea un poder sin limitaciones o aislamiento que pueda romper la unidad nacional, sino que sea una condición que deba ser garantizada conforme a derecho.

DECIMO TERCERA.- La autonomía municipal implica potestades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales para su régimen interior, así como capacidades para la libre administración de su hacienda y su propia organización administrativa adecuada para el cumplimiento de sus tareas. Para

el ejercicio de estos atributos requiere órganos de gobierno popularmente electos, una jurisdicción territorial y un campo de competencias para el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes. De igual manera requiere la suficiencia de su hacienda para el cumplimiento de estos fines, personalidad jurídica y patrimonio propio.

DECIMO CUARTA.- Se debe de dejar a un lado la idea de que los gobiernos municipales son sólo prestadores de servicios públicos a ellos encomendados y asumir con ello el reto que significa otorgarles la tarea del desarrollo municipal. Por lo que se tiene buscar alternativas de financiamiento para promover el desarrollo de las localidades, tomando como referencias las posibilidades que las políticas financieras y el marco normativo reglamentario permiten. Máxime cuando la política hacendaría hacia el municipio, para revertir la tendencia centralista nos llevan a pensar que es casi imposible que cambien en un corto plazo o mediano plazo.

DECIMO QUINTA.- Siendo Ecatepec uno de los municipios más grandes en territorio y el segundo más poblado de la República Mexicana entonces también crecen sus necesidades.

El Municipio de Ecatepec en lo particular no cuentan con los recursos suficientes que le permitan atender satisfactoriamente las necesidades propias

de sus habitantes, las cuales se traducen mayoritariamente en los servicios públicos que reciben, ya que los ingresos fiscales mas significativos son retenidos en su mayor parte por la Federación y son escasa e inequitativamente canalizada por medio de la figura de las participaciones.

Por todas las razones expuestas con antelación, propongo una readecuación legislativa que redistribuya adecuadamente los ingresos tributarios entre los tres ordenes de gobierno; así como también dotar al Municipio de mayor independencia para buscar alternativas de financiamiento que le permitan la adecuada solvencia para cubrir las necesidades de convivencia de sus habitantes y lograr un desarrollo general en el Municipio.

## BIBLIOGRAFÍA.

### A) LIBROS.

\_\_\_ *Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, "Viento al Nuevo Milenio"*; Editorial Lusitania, México 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"*; Editorial Porrúa México 2000.

ENRIQUE ROSADO, Carmelo. *"Autonomía Local y Reforma Municipal"*; LVII Legislatura. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión; Editorial Jiménez y Asociados, México 1998.

COBARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *"La Autonomía Municipal en México"*; 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

\_\_\_ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *"El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional"*; Secretaría de Gobernación; México, 2000.

\_\_\_ *Coordinación General de Estudio Administrativo, Presidencia de la Republica. "Manual de la Administración Municipal"*, México 1985.

**FRAGA, Gabino.** *"Derecho Administrativo"*, 38ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

**GARZA ESCAMILLA.** *"Ecatepec Tierra de Vientos"*, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, 1ª Edición; México 1998.

**GERALDO VENEGAS, Rubén.** *"Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros"*, 1ª Edición, México 1986.

\_\_\_ **Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.**  
*"Manual Básico para la Administración Municipal"*; 3ª Edición; México, 2000.

**MEJIA LIRA, José.** *"Problemática y Desarrollo Municipal"*, Editorial Plata y Valdez, México 1994.

**MORENO, Daniel.** *"Derecho Constitucional Mexicano"*; Editorial Porrúa, México 1993.

**MONTAÑO, Agustín.** *"Manual de la Administración Municipal"*; 2ª Edición, Editorial Trillas, México 1990.

**MUÑOS LOPEZ, Leonardo.** *"Monografía Municipal de Ecatepec de Morelos"*; Gobierno del Estado de México, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, A.C, Instituto Mexiquense de Cultura, México 1998.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *"La Reforma Municipal"*; 9ª Edición, Editorial Porrúa, México 1985.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *"Derecho Municipal"*; 5a Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

RENDÓN HUERTA, Teresita. *"Derecho Municipal"*; 2da Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

RIVERA LOPEZ, Silvano. *"Ecatepec en el Tiempo"*; Editorial Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, 2da Edición, México 1996.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *"El Municipio"*; 4a Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

ROMERO QUIROZ, Javier. *"Ehecatepetl-Ecatepec Fragmentos Históricos"*; H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, México 1978.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y Valadéz, Diego. *"El Nuevo Artículo 115 en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"*; 12va Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

SANCHES BRINGAS, Enrique. *"Derecho Constitucional"*; 3ra Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo"; Editorial Porrúa , México 1999.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, México 2000.

TORRES RODRÍGUEZ, Jorge. "Ecatepec una Divisa Legítima Municipal"; 1ª ed. Ed. Liga de Educación Política, México 1996.

VAZQUEZ, Héctor. "El Municipio", 1ª ed. Editorial SEP, México 1998.

VILLALOBOS LOPEZ, José Antonio. "Finanzas y Empresas Públicas Municipales"; 1ª Edición, Editorial Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 1986.

## **B) ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.**

CAROMINAS, Joan. "Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana", 2ª Edición, Editorial Grados, Madrid 1967.

\_\_\_ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano", 11ª Edición, Editorial UNAM, México 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"*, 5ª Edición, Editorial Comuna, México 1998.

OLMEDO, Raúl. *"Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal"*, 2ª Edición, Editorial Comuna, MÉXICO 1998.

*"Enciclopedia Universal Sopesa"*, Editorial Ramón Sopesa. Tomo VI.

*"Enciclopedia Universal Ilustrada Europea- Americana"*, Editorial Espasa- Calpe, Tomo XXIV y XXXVII.

*"Enciclopedia Jurídica Omeba"*, Tomo XIX.

### **C) LEGISLACIÓN APLICABLE EN EL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ECATEPEC DE MORELOS DURANTE EL PERÍODO 2000-2003.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

.Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2002.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 2002.

Código Financiero del Estado de México y Municipios

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México.

Bando Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003

Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos Presidente Municipal Agustín Hernández Pastrana.

**D) PAGINAS WEB DE INTERNET.**

[www.ecatepec.gob.mx](http://www.ecatepec.gob.mx)

[www.cedemun.gob.mx](http://www.cedemun.gob.mx)