



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

**“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL
MUNICIPIO”**

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO.**

**S U S T E N T A N T E:
SANDRA EDITH PEÑA CRISTOBAL.**

MARZO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios:

Gracias, por todo lo que soy y tengo en esta vida, y por este gran momento al lado de mi familia.

Mamá:

Gracias por darme la vida, por tu amor, pero sobre todo por el apoyo incondicional que siempre me has dado, esto es por ti.

Papá:

Gracias por tu amor y apoyo incondicional, por enseñarme la responsabilidad de la vida, esto es el resultado de tu esfuerzo.

A mi hijo Jair:

Te agradezco el tiempo sacrificado para esto, tú eres la inspiración que me hizo llegar a este gran momento, gracias por llegar a mi vida.

Ricardo:

Este trabajo te lo dedico, por el amor, comprensión y apoyo que me has dado para llegar hasta aquí.

Al Lic. Felipe Rosas Martínez:

**Por su invaluable apoyo para la realización de esta tesis.
Gracias.**

**A todos mis maestros:
Por su valiosa enseñanza.**

“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO”

I. MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL.

	Pag.
1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DEL MUNICIPIO.	1
2. DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO.	2
3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO.	4
A) POBLACIÓN.	4
B) TERRITORIO.	8
C) GOBIERNO.	9
4. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.	11

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1. ANTECEDENTES REMOTOS DEL MUNICIPIO.	
A) ROMA	15
B) ESPAÑA	19
2. ORIGENES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	
A) CALPULLI AZTECA	23
B) CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812	26
C) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814	32
D) CONSTITUCIÓN FEDERALISTA DE 1824	36
E) CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES DE 1836	39
F) CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1843	41
G) CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857	42
H) CONSTITUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917	45
3. REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	
A) PRIMERA REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.	
1) INICIATIVA.	50
2) ACEPTACIÓN	51
3) PROMULGACIÓN	52
4) COMPUTO	53

B) SEGUNDA REFORMA DEL 29 DE ABRIL DE 1933.	
1) INICIATIVA	53
2) ACEPTACIÓN	54
3) PROMULGACIÓN	55
4) COMPUTO	57
C) TERCERA REFORMA DEL 8 DE ENERO DE 1943.	
1) INICIATIVA	57
2) ACEPTACIÓN	58
3) PROMULGACIÓN	58
4) COMPUTO	59
D) CUARTA REFORMA DEL 12 DE FEBRERO DE 1947.	
1) INICIATIVA	59
2) ACEPTACIÓN	60
3) PROMULGACIÓN	61
4) COMPUTO	61
E) QUINTA REFORMA DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953.	
1) INICIATIVA	61
2) ACEPTACIÓN	62
3) PROMULGACIÓN	62
4) COMPUTO	63
F) SEXTA REFORMA DEL 6 DE FEBRERO DE 1976.	
1) INICIATIVA	64
2) ACEPTACIÓN	64
3) PROMULGACIÓN	65
4) COMPUTO	65
C) SÉPTIMA REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.	
1) INICIATIVA	66
2) ACEPTACIÓN	66
3) PROMULGACIÓN	67
4) COMPUTO	67
D) OCTAVA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.	
1) INICIATIVA	68
2) ACEPTACIÓN	69
3) PROMULGACIÓN	70
4) COMPUTO	74

E) NOVENA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987.	
1) INICIATIVA	75
2) ACEPTACIÓN	75
3) PROMULGACIÓN	76
4) COMPUTO	76

F) DECIMA REFORMA DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.	
1) INICIATIVA	78
2) ACEPTACIÓN	82
3) PROMULGACIÓN	82
4) COMPUTO	87

III. REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

1. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2, 3, 5, 16, 21, 27, 31, 36, 41, 73, 105, 108, 115, 116, 117, 122, 123 Y 130.	89
2. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	106
3. REGLAMENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	115
4. BANDOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO	122

IV. FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO.

1. PATRIMONIO DEL MUNICIPIO.	130
2. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO.	130
3. INGRESOS DEL MUNICIPIO	

A) INGRESOS ORDINARIOS DEL MUNICIPIO.

1) IMPUESTOS	133
2) DERECHOS	141
3) PRODUCTOS	143
4) APROVECHAMIENTOS	144
5) CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS	145
6) PARTICIPACIÓN FEDERAL Y ESTATAL	146
7) INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR.	149
8) INGRESOS NETOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO,	149

B) INGRESOS EXTRAORDINARIOS DEL MUNICIPIO.

1) EMPRESTITOS	150
2) SUBSIDIOS	151

3) CREDITOS	153
4) LOS DECRETADOS EXCEPCIONALMENTE	153
4. EGRESOS DEL MUNICIPIO	154
A) DIRIGIDOS AL PODER LEGISLATIVO	160
B) DIRIGIDOS AL PODER JUDICIAL	160
C) ENTES AUTÓNOMOS	161
D) DIRIGIDOS AL PODER EJECUTIVO	161
E) SECTOR CENTRAL	161
F) ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS	161
G) GASTO NO PROGRAMABLE	162
5. INTERVENCIÓN DE LA GLOSA DEL CONGRESO LOCAL	164
CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	179

INTRODUCCION

La presente tesis tiene como propósito estudiar la importancia que tienen los municipios en el desarrollo de México, analizando el desarrollo de dicha figura, mediante el estudio de sus finanzas públicas, para obtener el título de licenciada en derecho, la cual fue intitulada “Estudio Constitucional de las Finanzas Públicas del Municipio”.

Los municipios juegan un papel fundamental en el desarrollo de nuestro país, ya que son los que integran cada uno de los Estados de la República Mexicana, además de que dependiendo del desarrollo de cada municipio, se tiene como consecuencia un progreso a nivel nacional.

El progreso de México, en gran medida depende del desarrollo de nuestros municipios, pero esta institución se ha visto inmersa de diversas situaciones políticas y sociales, que no le son favorables, ya que han perjudicado tanto su imagen como su desarrollo, aunado al hecho de que la mayoría de los municipios, argumenta no contar con los ingresos necesarios para lograr un desarrollo óptimo, además de que los municipios no cuentan con el personal capacitado para lograr una buena distribución de capital en cada uno de los rubros necesarios para su desarrollo, provocando con tales limitantes que dicha Institución no presente actualmente progreso alguno, ya que podemos encontrar Municipios que se encuentran en situaciones muy deplorables al no contar con servicios básicos, es por eso, que en la presente tesis se muestra un panorama general de las finanzas públicas municipales, esto es, en que forma se allegan los recursos y su forma de distribuirlos para lograr desarrollar cada una de sus actividades.

Como principio comencare refiriendo las diferentes concepciones del Municipio, para comprender el significado del tema central de la presente tesis, y en virtud de que éstas entrañan los elementos componentes del Municipio, explicaré cada uno de ellos a fin de tener conocimiento de lo que implica hablar de dicha figura, de igual forma en el primer capítulo me referiré a un aspecto de mucha relevancia, siendo este la personalidad jurídica del Municipio.

En el segundo capítulo, referiré los antecedentes históricos del Municipio, comenzando por los más remotos, y tocando sus orígenes en México, hasta llegar a la creación del artículo 115 Constitucional, refiriendo todas y cada una de las reformas que haya sufrido dicho precepto, con la finalidad de conocer la figura del Municipio desde sus inicios, las transformaciones sufridas a lo largo de los años, adaptando dicho artículo a la vida cotidiana para así actualizar ésta figura a cada época.

En el tercer capítulo se expone la regulación jurídica del Municipio, ya que éste esta conformado por una serie de instituciones jurídicas, por ser un producto social, tomando en consideración que todo orden jurídico se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es por ello que se menciona en primer momento los artículos de nuestra Carta Magna, en los que se involucra al Municipio, resaltando con

ello el relieve de la supremacía que rige a toda conducta individual o colectividades humanas independientemente de su carácter.

Y para finalizar nuestro estudio, en el cuarto capítulo se realiza el análisis de las finanzas públicas del Municipio, desde el sentido más amplio, así como los rubros que integran los gastos concretados por él mismo, todo ello encaminado al desarrollo de todas y cada una de sus funciones, lo que nos llevará al conocimiento del por qué, el desarrollo de los Municipios es muy lento y deficiente, y que a pesar de que dicha figura constituye la mayor fuente de ingresos por parte de la recaudación de impuestos a nivel federal, resulta incongruente que éste se encuentre con demasiadas carencias en la vida cotidiana, por lo que se expondrá en dicho capítulo, los argumentos existentes para responder a la siguiente interrogante, ¿Resulta necesario realizar una nueva distribución de los ingresos municipales?

Lo anterior, en consideración de que el Municipio, constituye una institución con suficiente capacidad económica para contar con un mayor desarrollo en su vida cotidiana, y que como consecuencia refleje buenos resultados a nivel nacional.

I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DEL MUNICIPIO.

El vocablo “Municipio” proviene del latín, derivado de la conjunción de dos locuciones, la primera el sustantivo “*munus*”, que significa cargas u obligaciones, tareas, entre otras acepciones, y del verbo “*capere*”, que significa hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas; por lo que de la conjunción de estas dos palabras se derivó el término latino “*Municipium*”, la cual definió a las ciudades en las cuales sus habitantes tomaban como responsabilidades tanto las personales como las patrimoniales relativas a los asuntos y servicios locales de sus comunidades.

Definición que describe la situación de los inicios de la figura del Municipio, en el cual sus habitantes, tenían que pagar un tributo a cambio del derecho de autogobernarse, en Roma, ya que fue en esta ciudad en donde surgió por primera vez la figura del Municipio, así como concepto jurídico. Siendo en Roma la ciudad en donde se estableció un pago por parte de sus pobladores a cambio de realizar servicios o prestaciones correspondientes al lugar donde habitaban, tema sobre el cual me referiré más adelante.

Por otra parte el vocablo Municipio, se ha querido explicar etimológicamente por medio de diversas voces como la de “*Municeps*”, la cual se refiere a los gobernantes o habitantes de los territorios de los municipios; “*municipia*”, la cual hace alusión a las ciudades, a las que el derecho romano les otorgó autonomía en lo referente a su administración y, “*comune*”, palabra del idioma francés la cual refiere la designación de las corporaciones municipales.

2. DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO.

El municipio es el tema central del presente trabajo, por lo que apuntaré algunas de las diversas definiciones que existen del vocablo “Municipio”, en las cuales los distintos autores hacen referencia a las características de esa institución resaltando el elemento humano, como el vínculo social que se desarrolla en el mismo o tomándolo como el elemento fundamental de la división territorial en México.

Así tenemos la definición de la Enciclopedia Jurídica OMEBA, la que se refiere al Municipio como:

“Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o en menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.¹

El Doctor Miguel Acosta Romero, define al Municipio como una “persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”.²

El Doctor Reynaldo Robles Martínez, lo define como “una persona Jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.³ De la anterior definición se advierte que su autor se refiere a groso modo a las diversas características que tienen todos los municipios en común, características que más adelante se detallan.

¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Febrero 1971, Buenos Aires, p. 961.

² Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 347.

³ Robles Martínez Reynaldo. El Municipio, Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2003 p.31.

El Doctor Carlos F. Quintana Roldan, define al Municipio como “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 y administrativa de un estado”.⁴

Como se puede apreciar las diferentes definiciones del vocablo Municipio, no difieren demasiado una de la otra, en virtud de que todas ellas contienen características propias de dicha institución, así como se refieren a los elementos que integran al Municipio, como lo es la población refiriéndose a las relaciones de convivencia entre sus integrantes o también llamadas relaciones de vecindad, así también en dichas definiciones podemos desprender la referencia al territorio en cuanto a los límites de aplicación de sus leyes y en cuanto es llamado el Municipio como la base de la división territorial de una entidad; y al gobierno considerándolo con capacidad jurídica para el logro de sus fines con sujeción a un orden jurídico superior; elementos respecto de los cuales ahondaré más adelante en el presente trabajo.

Por lo que para efectos del presente trabajo tomaremos como definición la aportada por el Doctor Reynaldo Robles Martínez, ya que desde mi punto de vista agrupa los elementos integrantes del Municipio, así como parte del papel que juegan en el funcionamiento de dicha institución.

3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO.

Cuando nos referimos a los elementos constitutivos del Municipio, existen diversas opiniones, ya que los autores que se han referido al Municipio,

⁴ Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal, Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p.6

coinciden en señalar como elementos constitutivos del Municipio al Gobierno, Territorio y Población; sin embargo existen diversas opiniones como lo es la del Doctor Carlos F. Quintana Roldan, quien considera como elementos constitutivos del Municipio además de los anteriormente anotados, la relación de vecindad y la autonomía.

Existen otros autores que además de los elementos antes mencionados, agregan algunos distintos los que han llegado a ser considerados como elementos complementarios o secundarios.

Por lo que en el presente trabajo, analizaré como elementos constitutivos del Municipio el gobierno, territorio y población, por ser los elementos fundamentales de la figura que se estudia.

A) POBLACIÓN.

Es el elemento humano integrante del Municipio, el cual se encuentra constituido por un conjunto de habitantes, los cuales tienen su residencia dentro de la circunscripción del Municipio. Es el elemento considerado por algunos autores como el elemento esencial del Municipio, ya que sin el, es imposible la existencia de la figura del Municipio, en virtud de que es a la población a quienes se encuentran dirigidas las leyes municipales. Al respecto el doctor Eduardo García Maynez, refiere que: “Los hombres que pertenecen a un estado componen la población de este”.⁵

Al referirnos a la población del Municipio, no sólo debemos entenderla como simplemente constituida por los hombres que residen dentro del territorio municipal, sino que estos deben de cumplir determinados requisitos como lo son el mismo lenguaje, intereses en común, relaciones de

⁵ García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Quincuagésima Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2004 p. 100.

solidaridad y de integración, entre otras, ya que el residir dentro de un municipio, implica una situación de convivencia, derivado de la vecindad que existe entre sus habitantes y una solidaridad establecida entre los mismos, constituyendo así una unión colectiva organizada tanto jurídica como políticamente, siendo estos los elementos que permitirán un desarrollo humano óptimo y la prosperidad del Municipio.

Por lo que, para que exista un Municipio, de manera firme y bien definida, debe contar con un número determinado de residentes, lo cual se encuentra establecido en la legislación Municipal y quienes deben de cumplir con las características o requisitos establecidos en dicha legislación, para ser considerados como vecinos del Municipio, ya que todos los residentes de un Municipio no pueden ser considerados como vecinos de este, por no encontrarse de manera permanente dentro del territorio de este, lo que permite que el Municipio sea firme en su consolidación.

Ahora bien, la población constituye un factor determinante, en cuanto a la división de categorías políticas de la población municipal, categorías que se determinan con relación a diversos factores, como lo son el número de habitantes, el carácter de rural o urbano que tenga cada asentamiento poblacional, así como los servicios públicos con los que cuenta y la calidad de estos. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México podemos encontrar las diversas categorías políticas en las que se encuentra dividida la población municipal como lo son ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos, las cuales se encontrarán integradas por un número de habitantes determinado en dichas leyes de cada estado. La "Ciudad" deberá integrarse por más de quince mil habitantes debiendo contar con servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospital, mercado, rastro, cárcel, panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior; la "Villa" deberá contar con entre cinco mil y quince mil habitantes,

así como con servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospital, cárcel, panteón, centros educativos de enseñanza primaria y media superior; el “Pueblo” deberá contar con entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y centros de enseñanza primaria; la “Ranchería” deberá contar con entre quinientos y mil habitantes edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal; y el “Caserío” deberá ser una localidad de hasta quinientos habitantes, (artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Por otra parte, existen diversas opiniones sobre lo que debe considerarse como población del Municipio, ya que desde el punto de vista de diversos autores, no sólo el conjunto de habitantes de un Municipio, constituye su población, en virtud de que las personas que se encuentran dentro de su población, algunas residen en él de manera regular y otras de manera transitoria, razón por la cual existe una clasificación de la población en los bandos municipales, dividiendo a la población en:

a) Vecinos: Son las personas que establecen su domicilio en el territorio del Municipio, teniendo como mínimo el término de seis meses, para poder obtener la calidad de vecindad. Calidad que se pierde por ausentarse determinado tiempo del territorio del Municipio. La calidad de vecindad a sus pobladores es lo que permite al Municipio establecer una estabilidad y firmeza, ya que los vecinos, constituyen la población de un Municipio, por ser los que cuentan con una permanencia considerada como fija dentro del territorio del Municipio.

b) Habitantes: Son aquellas personas que habitan un Municipio de manera temporal, o bien por que no tienen la intención de obtener la calidad de vecinos, además que pueden cambiar de residencia en cualquier momento.

c) **Transeúntes o visitantes:** Son las personas que se encuentran en el territorio del Municipio con fines turísticos, culturales o de tránsito, es decir se encuentran de paso en dicho territorio.

La legislación Municipal también establece derechos y obligaciones para los integrantes de la población. Algunos de los derechos de la población municipal son el de votar y ser elegidos para ocupar cargos públicos de elección popular, tienen derecho a ser elegidos para el desempeño de cargos, empleos y concesiones municipales, así como tiene el derecho de iniciar ante las autoridades municipales las medidas y proyectos que juzguen de utilidad pública, etc. Entre las obligaciones de la población se encuentra la de respetar y obedecer a las autoridades, cumplir leyes, reglamentos y disposiciones municipales, contribuir con los gastos públicos municipales, aceptar los cargos para formar parte de los organismos de participación popular previstos en las leyes, etc. Lo anterior forma parte de la organización municipal que se tiene para lograr el pleno desarrollo de sus integrantes como anteriormente se anoto.

B) TERRITORIO.

Es el espacio físico que comprende la superficie y límite reconocido para el municipio. El territorio del Municipio, forma parte del estado, siendo el espacio en donde se asienta la población de este, constituyendo la base de la división territorial de una entidad.

El Doctor Miguel Acosta Romero, da el concepto de Territorio Nacional como el conjunto de elementos físicos geográficos del planeta (tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados).⁶

⁶ Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen I, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2001. P. 190-191.

El Doctor Roberto Báez Martínez define al Territorio como: “La extensión geográfica que constituye la morada permanente del pueblo”.⁷

El Doctor Reynaldo Robles Martínez, refiere que el Territorio Municipal “es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal”.⁸

Por lo que, podemos considerar que el territorio del municipio constituye el espacio físico, en el que se lleva acabo la convivencia vecinal de la población del municipio, territorio que le es propio, pero no exclusivo, en virtud de que el territorio municipal forma parte del territorio del estado, siendo la razón por la cual es considerado como la base de la división territorial de toda una entidad.

C) GOBIERNO.

Es el elemento formal integrador del Municipio, ya que se encarga de la dirección general de las actividades de los ciudadanos, así como también se encarga de organizar los servicios que satisfagan las necesidades de estos.

El Doctor Roberto Báez Martínez, define al Gobierno como: “La forma jurídica-política que adquiere el Estado contemporáneo”.⁹

El gobierno Municipal para poder llevar a cabo las funciones encomendadas como parte de su funcionamiento ha gozado de cierta autonomía sin desvincularse del poder central, actividades que desarrolla a través del Ayuntamiento, que es la autoridad máxima dentro del territorio

⁷ Baez Martínez Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Primera Edición, México, Editorial Trillas, 1990 p. 315

⁸ Ibidem.

⁹ Baéz Martínez Roberto. Ob. Cit.

municipal, lo cual se encuentra establecido en nuestra Carta Magna, en las fracciones I y VIII del artículo 115, mismas que a la letra establece:

“Artículo 115.-

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

(...)

VII.-Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los todos los Municipios.....”.

Así es como se encuentra regulada la figura del gobierno municipal, auxiliada por el Ayuntamiento, que constituye la autoridad máxima dentro del territorio municipal, y que es el medio por el cual se autogobiernan los vecinos integrantes del Municipio, ya que el Ayuntamiento se encuentra constituido por personas que representan la voluntad popular, así como también es el órgano por el cual se ejecutan las competencias otorgadas por la Constitución al Municipio.

El gobierno Municipal, tiene la función de resolver todas las cuestiones que le son propias, entre ellas la dirección de las actividades y servicios que tiendan a satisfacer las necesidades de su población y para ello requiere gozar de cierta autonomía, sin que ello implique un desvinculamiento del poder central. Sin embargo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece al Municipio Mexicano como libre, palabra que es

más amplia que la palabra autonomía, pero la libertad de que habla la Constitución, no constituye un deslindamiento del Municipio con el poder central, sino lo contrario ya que el poder federal como el estatal se encuentran vinculados al Municipio para hacer cumplir sus leyes municipales. Por lo que podemos considerar que la libertad con la que cuenta el Municipio, implica una potestad para poder determinar y llevar a cabo sus objetivos, así también para escoger los medios idóneos para cumplirlos, todo ello dentro de los límites que fija la ley.

El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, por medio del Ayuntamiento, el cual es un órgano de gobierno que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, esta integrado por un presidente municipal, síndico y varios regidores, de acuerdo a cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de la mayoría relativa y representación proporcional, solo para designar a los regidores, lo que permite ver que en el Municipio se ejerce la democracia representativa en forma amplia, ya que los integrantes del Ayuntamiento representan la voluntad popular de las mayorías como de las minorías.

Entre las facultades del Ayuntamiento están la de expedir preceptos generales, impersonales, abstractos y obligatorios, todos encaminados a regular su organización interna, las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia, expedir y reformar el Bando Municipal, celebrar convenios, proponer iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, proponer la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos, acordar la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades conforme a la ley, Municipalizar los servicios públicos en términos de ley, acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales, dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio, sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el estado,

coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales, entre otras.

4. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

La personalidad jurídica del Municipio es una de sus características esenciales, la cual se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II del artículo 115, mismo que a la letra dice:

“Artículo 115.-

I.- . . .

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

De igual forma en la fracción VI del artículo 27 del mismo ordenamiento legal, mismo que a la letra establece:

Artículo 27.-

Fracción VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

Como se desprende de la transcripción antes hecha, el derecho otorga personalidad a los entes colectivos y al municipio en particular al atribuirle capacidad jurídica, por ser un sujeto de derechos y obligaciones, pero para poder entender lo qué es una persona jurídica, se transcribe una definición al respecto.

El jurista Rafael Rojina Villegas define a la persona jurídica como:

*“El ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades y deberes de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo de dichas relaciones”.*¹⁰

Al Municipio como institución de derecho público, la personalidad jurídica le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar acabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos; en el ámbito privado el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer y contraer obligaciones, puede contratar, gestionar, defender o contraer compromisos en favor de sus gobernados, además tiene el carácter de una persona jurídica de carácter territorial en cuanto a sus normas poseen un ámbito material de validez donde ejercen su poder vinculante. Pero en si, el Municipio es considerado como una persona jurídica pública estatal, la cual puede actuar por sí misma, puede concurrir a juicio (por conducto del síndico municipal), celebrar contratos, etc; en virtud de que su personalidad comprende la capacidad de administrarse así mismo en las competencias específicamente asignadas.

Se considera que el derecho al reconocer a un ente como persona jurídica, le atribuye ciertas características, y que en el caso del Municipio son las siguientes:

Capacidad: Esta característica del Municipio esta enfocada en cuanto al objeto y finalidad del mismo, que en el caso es el ser base de la división política y de la organización administrativa y política.

¹⁰ Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo I, Tercera edición, México 1997, Editorial Porrúa, p. 115.

Patrimonio: El Municipio cuenta con un patrimonio propio, constituido por bienes que le otorga el Estado a través de las leyes correspondientes, los cuales reciben el nombre de Hacienda Municipal, la cual tendrá como finalidad lograr que el Municipio cumpla con sus funciones como ente de gobierno y poder proporcionar los servicios públicos necesarios para su población.

Denominación: Constituye el medio de identificación de los entes jurídicos para diferenciarlos de los entes semejantes, lo que también es equivalente al “nombre” de la persona jurídica; que en el caso del municipio el nombre le es otorgado por el Estado, el cual deberá ser usado en todos los documentos oficiales como identificación.

Domicilio: Es el lugar de ubicación de la persona jurídica y que en el caso del Municipio lo es el lugar en que se encuentra ubicado el Palacio Municipal, y que también es llamado domicilio legal, el cual es plenamente identificable.

Nacionalidad: En nuestro sistema jurídico las personas físicas y las morales se rigen por lo establecido por el artículo 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, mismo que a la letra establece:

“Artículo 5.- *Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la república y tengan en ella su domicilio legal.”*

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1. ANTECEDENTES REMOTOS DEL MUNICIPIO.

A) ROMA.

Al estudiar a el Municipio, es necesario estudiarlo desde su concepción como ente jurídico, para conocer su origen y evolución, partiendo en Roma, seguida por España, en virtud de que nuestro derecho es producto del derecho romano, así también Roma a realizado importantes aportaciones a la ciencia jurídica de la humanidad, a través de la historia; y por cuanto se refiere a España, es en razón de que Roma absorbió a la Península Ibérica, que fue el pueblo conquistador del Continente Americano.

Roma se encontraba reducido a una sola ciudad, que constituía la base de sus costumbres y la igualdad de sus leyes, con lo que se le daba un carácter municipal a este pueblo, dando como resultado que Roma presentará resistencia a cualquier cambio que trastornará su organización preestablecida, lo que constituía para el pueblo romano un obstáculo para su progreso social. En Roma existían dos clases sociales predominantes los patricios y los plebeyos, los patricios eran los que detentaban el poder, los plebeyos quisieron poner fin a la desfavorable situación que vivían y abandonaron la ciudad, al ver esta situación los patricios cedieron y establecieron la "Tribuni Plebis", los cuales tenían el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos estos magistrados junto con los "Aediles Plebis" los que estaban encargados de defender los derechos de los plebeyos, así surgieron los ediles y con ello nació el régimen edilicio y prácticamente nace en Roma el Municipio institucionalizado. Los Patricios y los Plebeyos, vivían en constante lucha por detentar el poder político que era el "Imperium", así es cuando el pueblo Romano se da cuenta de que la

guerra se convierte en un medio para obtener el poder político, así como para lograr la conquista de otras ciudades.

Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, organizado en un principio para defenderse del cartaginés Aníbal, ejército que fue fortaleciéndose, logrando varias victorias sobre distintos pueblos para conformar su imperio, por lo que el imperio Romano se conformó de países y pueblos muy diversos, los cuales tenían en común, el depender de la autoridad de Roma, sin que los sometiera a estatutos uniformes, siendo respetuosa a las condiciones de gobierno de cada pueblo. Lo que dio origen, a que Roma se conformara principalmente de dos culturas, la de occidente que se fue unificando en torno a la lengua latín y al derecho romano; y la cultura de oriente que aportó sus costumbres y lenguaje griego. En Roma la ley formó parte de la religión, por lo que las ciudades tenían que ser completamente independientes unas de las otras, como parte de una de las exigencias de la religión, por lo que cada ciudad, tenía sus fiestas religiosas, tenían maneras distintas de actuar, tenían su propio calendario, así también tenían cada una de ellas sus pesos y medidas, etc., ello debido a que existía la prohibición de que entre las ciudades existiera algo en común.

Estas eran las razones por las cuales Roma no podía conseguir que varias ciudades se unieran y vivieran bajo el mismo título y gobierno, ya que se trataba de reunir a las ciudades vencidas con las vencedoras, por lo que Roma tuvo que implementar, dos formulas, una la llamada "La Deditti" y "La Socci"; con ellas Roma consultaba a los pueblos que iban a ser atacados para que optarán por cualquiera de las dos formulas, los pueblos que se pronunciaban por la "Deditti", eran aquellos que se negaban a someterse pacíficamente a Roma, por lo que Roma los invadía y de esta manera esos pueblos perdían su religión, gobierno, dioses, ya que su población a partir de ese momento era dispersada y sus edificios eran destruidos. Los pueblos que se pronunciaban por la "Socci", se entregaban a Roma sin luchar, pero estos

pueblos conservaban sus instituciones, estas ciudades eran llamadas libres, ya que así lo eran en su régimen interior, pero formaban parte del imperio Romano, por lo que dichas ciudades tenían que pagar un impuesto a Roma y le enviaban soldados para sus legiones. Es por ello que Roma creó al Municipio como una forma de organización política, por tener la necesidad de dirigir a varios pueblos, otorgándoles algunas libertades para autogobernarse, las cuales se convirtieron en formas de estricta convivencia.

La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma. “El pueblo romano tiene su origen en tres grupos étnicos; latinos, sabinos y etruscos; los cuales se dividieron en tres tribus que formaron el *populus romanus quiritium*, siendo éstas las de los ramneses, titienses, luceres, la confederación de estas tres tribus fue la que integró la ciudad romana, en *comitia curia* que era la asamblea pública y que finalmente formaba el Estado romano”.¹

Es en esta etapa de la vida Romana, en la que se origina el nacimiento del Derecho Municipal, “Con su propia legislación, el Municipio adquirió un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que precisó sus funciones además de reconocer y acatar las leyes generales del estado, lo que originó según Momsen el nuevo Derecho Municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado.”²

La legislación municipal, tuvo sus inicios en la época de Tarquino el Soberbio, las cuales fueron reunidas en un código llamado Código Papiriano, y contenía prescripciones de carácter religioso, así como de orden político y público. Con su propia legislación el Municipio Romano adquirió un carácter

¹ López Sosa Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Primera Edición, México, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p.38.

² Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p.58.

diferente a la del Estado, al establecerse las diferencias de funciones entre el Estado y el Municipio. El Municipio tenía una organización planteada por los senadores de Roma, quienes imponían políticas y soluciones a los pueblos, manteniendo una comunicación directa solo con pobladores y no con los reyes, ya que la monarquía era considerada como una forma política inferior y peligrosa para la libertad de los pueblos, por lo que de esta manera se preparaba la integración de los pueblos conquistados al imperio Romano y se permitía la transformación de los reinos en municipios.

En Roma los Municipios, eran dirigidos por “La Curia”, que era un órgano semejante al actual Ayuntamiento, sus miembros eran designados por el pueblo, “Los Duunviros”, eran quienes presidían la curia y ejercían la administración general, así también tenían jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal. También dentro de la administración del Municipio Romano existían otras figuras como “Los Cuestores”, quienes tenían a su cargo la tesorería municipal, “El Censor” era quien formaba el censo y asumía la dirección moral pública, “El Defensor Civitatis” quien era un magistrado de elección popular y se encargaba de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia y de los funcionarios imperiales, así también existían otros cargos como los “Lictores” que eran alguaciles, los “Viatores” eran mensajeros, los “Librari” eran los tenedores de libros, etc. Los cargos municipales eran ocupados por un año, salvo los que eran importantes para la curia, los funcionarios Romanos tenían que caucionar su gestión, otorgando fianzas como garantía de su honradez, así también existían severas sanciones para los funcionarios que realizaban un mal manejo de los recursos del Municipio. En Roma existió la costumbre municipal de designar un patrono, el que era aceptado por la ciudadanía, él era quien encabezaba la lista de los decuriones; posteriormente comienzan a desaparecer diversos cargos municipales, quedando únicamente la curia como órgano de gobierno, ello en virtud de que la ciudadanía rehuyó a los cargos municipales por la fianza que tenían que pagar como garantía de su honradez.

Los elementos del Municipio Romano fueron un “Territorium”, un “Populus” que se manifestaba en la Asamblea General, un poder organizado, la “Curia” con sus magistraturas y una legislación propia dependiendo del municipio.

B) ESPAÑA

España fue uno de los territorios que mayores invasiones tuvo, debido a que su economía estaba basada en el comercio marítimo, por lo que la península ibérica fue dominada por los celtas, griegos y cartagineses, pero al llegar el imperio Romano a dicha península, la cultura romana se extendió en sus territorios, así también tomó fuerza la influencia Romana en el derecho de la península, cuando Roma concedió la ciudadanía a los hombres libres, ello como consecuencia de las distintas invasiones que sufrió la península ibérica, “Fue, pues, Cádiz el primer Municipio extratálico fundado por Roma que entró en confederación de ciudadanos romanos”.³

Así se encuentra latente la influencia romana sobre el municipio español, como consecuencia de la absorción de Roma sobre esta península, “el municipio de España fue influencia de la cultura romana, visigoda y aún de la árabe, lo que hizo que esta institución, tuviera sus propias peculiaridades y características, que hicieron que el municipio español sea genuino y auténtico”.⁴

En España, en un principio los centros de población existían dispersos y aislados y es hasta la dominación romana, cuando los pueblos españoles se establecen propiamente como Municipio, sin que todas las poblaciones que constituían España, adoptarán dicha organización, las cuales se encontraban

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

organizadas en ciudades libres, federadas y colonias, por lo que después de la desintegración del imperio romano, subsistió la organización municipal hasta llegar a la edad media.

Cuando Roma aplica el régimen municipal en la península ibérica, este trajo como consecuencia el desarrollo de un espíritu de independencia, lo que produjo que Roma concediera privilegios a los municipios ya existentes, es en esta etapa cuando aparecen los fueros españoles; estos tienen su nacimiento cuando los grupos que intervenían en la reconquista, dividían las tierras conquistadas en terrenos destinados a constituir la propiedad de los municipios y los terrenos restantes, eran gozados por estos grupos y los convertían en Feudos. Con el paso del tiempo los feudales cometieron atropellos en contra de los municipios, en el intento de extender sus dominios. Como consecuencia de los atropellos cometidos por los feudales existió la necesidad de crear reglas para resguardar los derechos municipales, y es Alfonso V quien aprobó una ley conocida como “Fuero de León”, esta ley garantizaba la permanencia de las Administraciones municipales.

España para defender su territorio fortaleció la figura del Municipio para repeler la invasión árabe, por lo que los reyes de España otorgaron privilegios a las personas que llegaban dispuestas a formar centros de población, los cuales les fueron otorgados en documentos que fueron llamados Cartas Puebla, las cuales eran permisos o derechos de población para ocupar un lugar determinado.

Los pueblos que eran de nueva creación tenían autonomía política y administrativa, mismas que ejercitaban a través de la “Asamblea de Aforados”, integrada por los vecinos que se encontraban listados en la Carta Puebla, dicha asamblea también constituía el “Cabildo Abierto”, éste estuvo integrado por las cabezas de familia, se congregaba para solucionar

problemas locales, se encargaban de vigilar el manejo de la administración del municipio, se designaban a los funcionarios que ejercerían responsabilidades oficiales quienes recibían el nombre de alcaldes, jurados, alguaciles, alarifes y almotacenes, a cambio de derechos como esto, los pobladores tenían la obligación de defender su municipio, por lo que los vecinos estaban capacitados como guerreros o militares. La Carta Puebla, era conocida como un derecho de población o permiso, también se refería al otorgamiento de derechos específicos a poblaciones ya establecidas, a este otorgamiento se le llamó Fuero Municipal, dichos documentos eran considerados leyes, en los cuales se consagraban potestades de cada ciudad entre ellas la de autogobernarse.

Los ciudadanos en el municipio español tuvieron derechos esenciales como el de igualdad ante la ley, respeto a sus domicilios, elegir funcionarios, colaboración en tareas públicas, etc.

En esta época, los hombres libres de aquellas poblaciones se reunían en el "Concilium", en donde eran elegidos jueces o justicios, dando paso así, al "Consejo Municipal" en donde elegían a un judex y a los alcaldes. Los consejos municipales tenían autonomía en lo político y en lo administrativo y en esos momentos ya se ejercía el sufragio popular. Otro tipo de consejo era el llamado "Cabildo Secular" o Ayuntamiento, el cual estaba integrado por personas investidas de función pública.

Esta es la época en la que el Municipio español tuvo mayor auge, ya que el gobierno tenía autonomía tanto en lo político como en lo administrativo, en virtud de que los encargados de los órganos de gobierno, eran elegidos por elección directa.

Así el municipio se convierte en un medio para controlar a los señores feudales, cuando la corona consolidó su poder, los reyes comienzan a

intervenir en la vida interna de los pobladores, limitando de esta manera los derechos del municipio español y así disminuyendo su autonomía. Los pueblos para no ser víctimas de la arbitrariedad, tenían que defender sus intereses, sin depender del monarca, entonces los ayuntamientos luchan por tener presidentes elegidos por el pueblo, pero cuando la monarquía adquiere firmeza para hacerse respetar, aparece la figura de los corregidores, quienes dependían directamente de la corona para jerarquizar al ayuntamiento, por lo que fueron los máximos exponentes de la centralización del municipio castellano. De esta manera es como inicia la decadencia del municipio, “el proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI, al crearse la institución del Corregidor y acentuarse por parte de los monarcas una política centralizada con intervención, abierta o solapada, en la elección de los corregidores y en la de los procuradores representantes en las Cortes”⁵

Con la aparición del corregidor, los municipios fueron perdiendo facultades, ya que el régimen central comenzó a inmiscuirse en los asuntos municipales y como consecuencia se reimplantaron los tributos de los diezmos, el régimen central interviene en la designación de funcionarios, disminuye la independencia en los acuerdos del consejo con la intervención de los regidores, se debilitan los límites territoriales del municipio a causa de las solicitudes de autonomía por parte de los pueblos dependientes de los municipios, se realizaron peticiones a la corona respecto a los derechos de villazgo, se dio la venta de oficios concejiles, etc., de esta manera los municipios terminaron por depender absolutamente del poder monarca.

2. ORIGENES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

A) CALPULLI AZTECA.

⁵ Fernández Ruiz Jorge, Régimen Jurídico Municipal en México, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 8.

En la meseta central de las tierras del norte de América, existió una civilización conocida como Mexica o Azteca, siendo los fundadores de la ciudad más importante de la región, a la que le llamaron Tenochtitlán, la cual se desarrolló en la isleta del Lago de Texcoco. Tenochtitlán estaba dividido de la siguiente manera:

“México-Tenochtitlán se encontraba dividido territorialmente de la siguiente manera: en primer término, el *atlepetl tenochtitlan*, que a su vez se integraba por cuatro *campa* o barrios grandes, cada uno de los cuales se dividía en varios *calpulli* o barrios, subdivididos a su vez en varios *tlaxicalli* o calles, cada una de las cuales estaba formada por varias *chinampas* o *parcelas familiares*.”⁶

Y a su vez las tierras eran divididas, de la siguiente manera:

“Las tierras se dividían en tierras del rey (tlatocalalli), de los nobles (pillalli), de los dioses (teotlalpan), de los guerreros (mitlichimalli), de los barrios (calpulli) y del pueblo (altepetlalli).”⁷

Los aztecas tenían una división de clases sociales, entre los que se encontraban los privilegiados, que eran la clase militar, sacerdotal y los comerciantes; y la otra clase que era el pueblo. La organización política de los aztecas estaba basada fundamentalmente en su actividad militar, y su organización económica y social estaba basada en la institución llamada “Calpulli”.

El Calpulli constituyó una organización basada en la permanencia de un grupo, del cual sus integrantes se encontraban ligados por vínculos de parentesco dentro de un territorio determinado, por lo que el Calpulli fue

⁶ Cruz Barney Oscar, Historia del Derecho en México, Primera Edición, México, Editorial Oxford, 1999, p. 10.

⁷ Macedo Jaimes Graciela, Elementos de la Historia del Derecho Mexicano, Segunda Edición, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, p. 29.

considerado como un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, el cual su valor dependía de las tierras que detentaban. El Calpulli era dirigido por el Tlatoani, era el jefe azteca quien recibía su poder de dios, representaba la parte masculina del dios Tezcatlipoca, gobernaba según sus leyes aplicando una jurisdicción civil y criminal el Tlatoani era elegido por una asamblea integrada por los más distinguidos representantes de la comunidad, entre ellos “El Cihuacóatl” quien tenía facultades casi iguales a las del Tlatoani, entre sus atribuciones estaba la de ser juez supremo en lo militar, y en lo criminal, cuando el Tlatoani moría, él convocaba a los electores y lo reemplazaba hasta que ya se tenía electo a un nuevo Tlatoani; Las autoridades internas del Calpulli eran; “El Tlatoani” era el jefe político, “El Teachcauh” administrador general del Calpulli, “El Tequitlato” Capataz, “ El Calpizque” recaudador de tributos, “El Tlacuilo” escribano que se encontraba a cargo de los códigos crónicas de las actividades del Calpulli.

El Calpulli contaba con tierras de carácter comunal, pero cada linaje que lo integraba contaba con sus propias tierras de cultivo, así como con reglas de propiedad y de usufructo de la tierra, los propietarios de tierras tenían la obligación de cubrir los tributos establecidos, contaban con dignatarios dedicados al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales, así también tenían una unidad militar con escuadrones, jefes y símbolos propios, en lo social tenían sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados, tenían un área de cultura dedicada al vestido, adornos, costumbres y actividades. El Calpulli sólo tenía algunas similitudes con el municipio, sin que ello implique equiparar la figura del municipio con esta organización prehispánica, “en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal.”⁸

⁸ Rendón Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 87.

Lo que implica que el Calpulli Azteca, no constituyó formalmente un ente jurídico como lo es la figura del Municipio, “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 más como basadas en conceptos derivado del parentesco y de la religión.”⁹

B) CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812.

En el año de 1808, se inició un periodo de incertidumbre para España y sus colonias, como consecuencia de la renuncia de los reyes Carlos IV y Fernando VII a favor de Napoleón, renuncia que fue forzada, es cuando en la Nueva España se desconoce todo tipo de funcionario llegado de España, y el Ayuntamiento Mexicano sustituye los mandatos reales por la soberanía. Napoleón instaló en el trono español a José Bonaparte, él fue quien expidió la Constitución de Bayona. La invasión de España trajo como consecuencia el levantamiento del país contra el emperador. El levantamiento en contra de Napoleón fue de manera local al inicio. Se creó una junta central integrada por representantes de las provincias a la cual se le llamó Junta Suprema Gubernativa del Reino; en ella se depositaba la soberanía en ausencia del monarca. Como consecuencia de las condiciones bélicas que imperaban en esa época, la junta traspasó sus poderes al Consejo de Regencia, teniendo como obligación principal la de reunir Cortes, lo que se logró por presión de los diputados de las juntas provinciales. La integración de las Cortes de Cádiz favoreció al bando liberal, compuesto principalmente por la clase media, sus diputados fueron designados por los cabildos, entre los que se encontraban, abogados, clérigos y hacendados, representando a diversos Estados de la República, algunos de ellos fueron:

⁹ Quintana Roldan Carlos, Ob. Cit.

Diputado	Representando a:
1. José Ignacio Beyede Cisneros	Capital de México.
2. José Miguel Ramos Arizpe	Coahuila.
3. José Simeón de Uría	Guadalajara.
4. Octaviano Obregón	Guanajuato.
5. Juan José Güereña	Nueva Vizcaya.
6. Pedro Bautista Pino	Nuevo México.
7. Antonio Joaquín Pérez y Martínez Robles	Puebla.
8. Mariano Mendiola y Velarde	Querétaro.
9. Manuel María Moreno y Vázquez	Sonora.
10. José Eduardo de Cárdenas y Romero	Tabasco.
11. José Miguel Guridi y Alcocer	Tlaxcala.
12. José Cayetano de Foncerrada	Valladolid de Michoacán.
13. Joaquín Maniau y Torquemada	Veracruz.
14. Miguel González y Lastiri	Yucatán.
15. José Miguel Gordo y Barrios	Zacatecas. ¹⁰

Estas Cortes llevaron acabo reformas liberales, entre las más importantes fue articular el sistema de gobierno con la Constitución de Cádiz, la cuales tuvieron sesiones en la Isla de León y posteriormente en Cádiz. Estas Cortes se encontraban integradas por 150 diputados de la Península Ibérica y 53 diputados que representaban las colonias americanas. Como principios fundamentales de esta Constitución podemos anotar, los siguientes:

“1. La nación española está compuesta por los españoles de ambos hemisferios.

2. La nación es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

¹⁰ Márquez Rábago Sergio R., Evolución Constitucional Mexicana, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 35.

3. La soberanía reside esencialmente en la nación y a ésta pertenece el derecho a establecer sus leyes fundamentales.

4. La religión es y será la católica, y se prohíbe el ejercicio de ninguna otra.

5. La nación está obligada a proteger mediante leyes la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de los individuos que la componen.

6. La felicidad de la nación es el objeto del gobierno.

7. Los poderes del Estado son tres: el Legislativo, en las Cortes con el rey; el Ejecutivo, el rey, y el judicial, con los Tribunales de Justicia.

8. La reforma de gobierno es la de una monarquía moderada y hereditaria.¹¹

Esta Constitución regulo al Ayuntamiento como órgano de gobierno local, en el capítulo primero del título VI, en los artículos 309 a 323; que a la letra dicen:

“Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convéngale haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

¹¹ Cruz Barney Oscar, Ob. Cit.

Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos en cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadanos.

Artículo 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores índicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser alcalde, regidor y procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados.

Artículo 318.- No podrán ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no

entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Artículo 319.- Todos los empleados municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320.- Habrá un secretario en todo el ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Artículo 321.-Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del otro orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Sexto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas. Puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuando le sea útil y beneficioso.

Artículo 322.- Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y, por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios.

Artículo 323.-Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”¹²

Como se desprende de la transcripción anterior, con esta constitución se modifica el régimen edilicio, crea la figura del Ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos, éste se encontraba compuesto por un número determinado de individuos proporcional al vecindario. Las provincias se encontraban a cargo de un Jefe Político, de una Diputación compuesta de un presidente, que era el Jefe Político, un intendente y siete personas más. Las atribuciones del Jefe Político eran las de cuidar la tranquilidad pública, el orden, la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas, podían ejecutar penas impuestas por reglamentos de policías, calificar y exigir multas a los infractores del orden público. El Jefe político constituía un medio para las relaciones entre el Ayuntamiento y las autoridades superiores, por lo que el Jefe Político junto

¹² Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Vigésima Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p- 95-97.

con el Intendente constituyen antecedentes en la organización del Distrito Federal.

Esta Constitución entró en vigencia en España, sustituyendo a las Leyes de Indias que tenían aplicación en las colonias de Ultramar desde 1560. La Constitución de Cádiz entró en vigencia en México, durante el movimiento insurgente, su vigencia fue limitada a consecuencia de la revolución existente por ordenes del virrey Venegas, en lo relacionado con la elección de los ayuntamiento, representantes de las juntas provinciales, sustitutos de las audiencias, etc. Cabe resaltar del contenido de esta constitución algunos puntos como son: la derogación de tributos de castas, la radicación de la soberanía en la nación, la incorporación de la división de poderes, la elección indirecta en tres grados de los diputados a Cortes, estableció las Secretarías de Estado y del Despacho, etc.

C) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

En el año de 1813, Fernando VII retorno a España, después del Tratado de Valencia, mientras que en América Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón y José María Morelos y Pavón, continuaban con los ideales de Miguel Hidalgo. El bando insurgente reunió en Chilpancingo un congreso de representantes de las regiones liberadas, en donde fue elegido Morelos generalísimo encargado del Poder Ejecutivo. En este año José María Morelos y Pavón, convoca para la formación de un Congreso Constituyente en Chilpancingo, integrado por seis diputados, siendo la primera reunión en donde Morelos presenta su obra Sentimientos de la Nación, como base para la nueva constitución, consistente de veintitrés puntos:

“1° Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

2° Que la Religión Católica sea la única sin tolerancia de otras.

3° Que todos los Ministros se sustenten de todos, y solo los Diezmos y Primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obenciones que las de sus deboción y ofrenda.

4° Que el Dogma sea sostenido por la Jerarquía de la Iglesia que son el Papa, los Obispos y los Curas, por que se debe arrancar toda planta que Disonó plantó: omnis plantatis quam nom plantabit Pater neus Celestis Cradicabitur. Mat. Cap. XV.

5° Que la soberania dimana inmediatamente del Pueblo el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial eligiendo las provincias sus vocales, y estos a los demas que deven ser sujetos sabios y de probidad.

6° Que los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

7° Que funcionarán quatro años los vocales turnándose saliendo los más antiguos, para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8° La dotación de los vocales sera una Congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de 8000 pesos.

9° Que los empleos los obtengan sólo los americanos.

10° Que no se admitan extranjeros sino son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.

11° Que la Patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiranico, substituyendo el liberal y hechando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.

12° Que como la buena ley es superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben de ser tales, que obliguen á constancia y patriotismo moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres aleje la ignorancia la rapiña y el hurto.

13° Que las leyes generales comprendan á todos, sin excepción de cuerpos privilegiados: y que éstos sólo lo sean en quanto el uso de su ministerio.

14° Que para dictar una ley se discuta en el congreso, y decida a pluralidad de votos.

15° Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá á un Americano de otro, el Vicio, y la Virtud.

16° Que nuestros Puertos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas, pero que estas no se internen al Rey no por mas amigas que sean, y solo haya Puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el diez por ciento u otra gavela a sus mercancías.

17° Que á cada uno se le guarden las propiedades, y respete en su casa, como en una asilo Sagrado, señalando penas a los infractores.

18° Que la nueva legislación no se admitirá la tortura.

19° Que en la misma se establezca por ley Constitucional la celebración del doce de diciembre en todos los Pueblos, dedicado á la patrona de nuestra libertad María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.

20° Que las tropas extranjeras ó de otro Reyno, no pisen nuestro suelo, y si fuere en alluda no estarán donde la Suprema Junta.

21° Que no hagan expediciones fuera de los límites del Reyno, especialmente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de tierradentro.

22° Que se quite la infinidad de tributos, pechos é imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igualmente ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podra llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

23° Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día Aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuño la espada para ser oída, recordando siempre el merito del grande heroe el Señor Don Miguel Hidalgo y su compañero Don Ignacio Allende.”¹³

En el mes de septiembre de 1813, es expedido el reglamento que rigió en el Congreso de Chilpancingo, el que llevó por nombre el *Primer Congreso de Anáhuac*, convocado para la elaboración de la constitución, convocado por Morelos, este Congreso, en ese mismo año proclamó el “Acta solemne de la declaración de la independencia de la América Septentrional”, así también se dedicó a la elaboración de la primer Constitución Mexicana o Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, también conocida como Constitución de Apatzingán. El decreto de la Constitución de Apatzingán, fue expedido en el Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán. Los diputados que intervinieron en la elaboración de este decreto fueron:

“ Diputado.	Representando a
1. José María Liceaga	Guanajuato
2. José Sixto Verdusco	Michoacán
3. José María Morelos	Nuevo Reino de León
4. José María de Herrera	Técpam
5. José María Cos	Zacatecas
6. José Sotero de Castañeda	Durango
7. Cornelio Ortiz de Zárate	Tlaxcala
8. Manuel de Alderete y Soria	Querétaro
9. Antonio José Moctezuma	Coahuila
10. José María Ponce de León	Sonora

¹³ Márquez Rábago Sergio, Ob. Cit..

Dicha Constitución careció de vigencia en la Nueva España, debido al estado de guerra en el que se encontraba el país, en ella fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía. Esta Constitución no hace referencia expresa implícita del municipio o del Ayuntamiento.

D) CONSTITUCIÓN FEDERALISTA DE 1824.

Iturbide, disuelve el Congreso Constituyente, en el mes de octubre de 1822, por no someterse a sus ordenes, por lo que este Constituyente es substituido por una Junta Nacional Instituyente integrada por cuarenta y siete diputados. El establecimiento de una forma de gobierno contraria a los intereses de pueblo, trajo consigo levantamientos de armas de grupos militares, destacando de ellos, el grupo dirigido por Antonio López de Santa Anna, quien propuso el Plan de Veracruz, en el que se desconocía a Iturbide y pedía la restitución del Congreso, Iturbide quiso someter a Santa Anna, enviando al general José Antonio Echávarri, quien termino por unirse a Santa Anna y expiden el Plan de Casa Mata, en el que nuevamente se solicitaba la reinstalación del Congreso. Cuando el ejército deja solo a Iturbide, éste decreta la reinstalación del Congreso, éste decretó la nulidad de la elección imperial realizada bajo coacción, declaró la nulidad de todos los actos jurídicos del imperio, la inexistencia de los Tratados de Córdoba y del Plan de Iguala. Este Congreso tuvo poca duración y su calidad de Convocatoria fue reconocida por las provincias. Posteriormente se integró un nuevo constituyente, en el que existían dos corrientes la federalista y la centralista. En noviembre de ese mismo año el Segundo Congreso Constituyente dio inicio a sus sesiones, el primer decreto acordado por este Congreso estableció reglas sobre la francatura de la correspondencia de oficio, al finalizar el año de 1823, fueron dictadas medidas referentes a la defensa y

¹⁴ Idem.

seguridad de los puertos, así como un tratado de Amistad con la República de Colombia. En el año de 1824, se promulgo la ley para integrar las Legislaturas Constituyentes particulares de las provincias declaradas como estados de la Federación Mexicana, que no habían sido constituidos, así también se dictan las atribuciones del Tribunal Superior de Guerra, habilitado para abrir juicio de segunda y tercera instancia, escuchando a las cortes para dictar sentencia, dicto la Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes de los Estados Internos de Oriente, internos de Occidente e internos del Norte. El Congreso Constituyente, estuvo a cargo de Lorenzo de Zavala, quien era el presidente y Miguel Ramos Arizpe fue el encargado de la Comisión de Constitución, fue presentado al Pleno un proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, ahí es cuando se concreta el nacimiento del Estado Mexicano y la Primera República Federal en México. Esta Constitución se vio influenciada por documentos liberales europeos, así también tuvo la influencia del constitucionalismo estadounidense, francés y la del Constituyente de Cádiz, sin embargo existen opiniones respecto de esta Constitución, en el sentido de que esta Constitución es una mala traducción de la Constitución norteamericana. En la creación de esta Constitución intervinieron los siguientes diputados:

“ Diputado.	Representando a
1. Miguel Ramos Arizpe	Coahuila y Texas
2. Fray Servando Teresa de Mier	Nuevo León
3. Victor Márquez	Guanajuato
4. José María Anaya	Guanajuato
5. Carlos María Bustamante	México
6. Ignacio Rayón	Michoacán
7. Valentín Gómez Farias	Zacatecas
8. José María Izazaga	Michoacán
9. Manuel Cresencio Rejón	Yucatán
10. Florentino Martínez	Chihuahua” ¹⁵

¹⁵ Idem.

El Congreso Constituyente comenzó a discutir la propuesta de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, en 1824, proyecto que fue aprobado en el mismo año con el nombre de CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, fue firmada el día cuatro de octubre y publicada el día cinco del mismo mes y año con el nombre de CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Esta Constitución establecía no ser revisada sino a partir de 1830, por lo que la misma permaneció sin sufrir alteraciones hasta su abrogación, estuvo en vigor hasta 1835. En ella no hubo cambios en materia municipal, seguirían rigiendo las leyes previas a esta Constitución, misma que entró nuevamente en vigencia en 1846, esto después del apogeo del centralismo.

E) CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES DE 1836.

En el año de 1835, cuando aún se encontraba en vigor la Constitución de 1824, los grupos conservadores obtuvieron posiciones en el Congreso. Se forma una comisión de Constitución, integrada por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, quienes elaboraron y entregaron un proyecto de Bases para la Nueva Constitución, esta Constitución recibió el nombre de las siete Leyes, y es la única carta magna que se encuentra dispersa, por no encontrarse contenida en un solo código constitucional.

En el año de 1835 el Consejo de Gobierno, convocó a sesión al Congreso General, en el que se realizó un proyecto de reforma sin que este proyecto fuera concluido, dejando este proyecto en manos de una Comisión la cual se encontraba integrada por Miguel Valentín, José Ignacio Anzorena, José María Cuevas Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle,

quienes realizaron el proyecto de Bases Constitucionales, que fue aprobado el 23 de octubre de ese mismo año, poniendo fin de esta manera al sistema federal y permitiendo el paso al centralismo a la que nombraron la Constitución de las Siete Leyes.

En ella la Sexta Ley titulada “División de territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos”, indicaba que la república se dividirá en departamentos, éstos en distritos que a su vez se dividirán en partido.

Artículo 1.- La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

El prefecto era la autoridad máxima en lo distritos y en los partidos la autoridad era un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador quien era la autoridad máxima de los distritos.

Artículo 19.- En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador; durará dos años y podrá ser reelecto.

No existía autonomía plena.

Artículo 14.- Toca a todas las juntas departamentales:

VII.- Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

Los Ayuntamientos eran electos popularmente y fijaban el número de cada uno de sus miembros y los requisitos.

Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente, en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijarán

por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;

II.- Vecino del mismo pueblo;

III.- Mayor de veinticinco años, y

IV.- Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Establecía las obligaciones del Ayuntamiento.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamiento: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación de particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Otorgaba jurisdicción a los alcaldes.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dicta, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por medio a las autoridades superiores respectivas.

Las Siete Leyes Constitucionales sirvieron de base a los conservadores para tomar el poder, y establecer el centralismo, sin que con ello se logrará establecer una estabilidad política que ellos tenían planeada.

F) CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1843.

En ella sólo el artículo 134, se refiere al Municipio.

Artículo 134.-Son facultades de las Asambleas departamentales:

.....

X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

.....

XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos municipales.

G) CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.

En el año de 1853 Manuel Zepeda Pedraza, se levanta en contra del gobierno, logrando dominio en la ciudad de Merida, a lo cual devino un desvanecimiento de sus fuerzas las cuales fueron sometidas por el ejército del centro, hechos a los cuales Zepeda logra evadirse. Juan Álvarez, Ignacio Comonfort, Trinidad Gómez, Diego Álvarez, Eligió Romero y Rafael Benavides, se reúnen en la hacienda “La Providencia”, en donde elaboraron el plan para destituir al gobierno de Antonio López de Santa Anna. Juan Álvarez fue designado comandante del Ejército Restaurador de la Libertad, y es cuando la población de Guerrero se pone de lado de Álvarez. En el año de 1854 Santa Anna continua en el poder, esto después de consultar al pueblo respecto de si él tenía que continuar en el poder. En esta etapa el gobierno se encontraba en bancarrota, situación que se logra solventar con la venta de “La Mesilla” a los Estados Unidos. Finalmente anta Anna abandona el poder

y triunfa la revolución de Ayutla, en esta época la república se encontraba dividida en cuatro tendencias políticas que intentaban capitalizar la revolución, las cuales eran los conservadores del general Martín Carrera, quienes ocupaban la ciudad de México y once estados más, los conservadores como Antonio Haro en San Luis Potosí, los liberales en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas; y Comonfort, en el centro de la república. Con la reforma del Plan de Ayutla se integró un cuerpo colegiado con representantes de los Estados y de la ciudad de México, quienes tuvieron la tarea de designar presidente de la república, nombrando a Martín Carrera Presidente, quien renunció antes de cumplir un mes en el puesto, ocupando éste de manera interina el general Díaz de la Vega, posteriormente ocupa este lugar Juan Álvarez, quien nombra dentro de su gabinete a Benito Juárez, dándole el puesto de Ministro de Justicia. El Clero reacciona en contra del gobierno, la Ley de Administración de Justicia de 1855, elimina fueros, precia la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos para conocer de controversias civiles y delitos comunes. En 1856 se inician las sesiones del Congreso Constituyente con 98 legisladores, siendo el proyecto de discusión elaborado por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, León Guzmán, José María del Castillo, José María Cortes, José María Mata y Pero Escudero. El presidente Comonfort emite un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, para regular provisionalmente el orden estructural del estado, y es hasta el mes de febrero de 1857 cuando se promulga esta Constitución.

“ Diputado.	Representando a
1. Valentín Gómez Farías (Presidente)	Jalisco
2. León Guzmán (Vicepresidente)	Estado de México
3. Francisco Zarco	Durango
4. Ponciano Arriaga	Distrito Federal
5. Santos Degollado	Michoacán
6. Manuel Buenrostro	Aguascalientes
7. Francisco Ibarra	Guerrero
8. José de Emparán	Veracruz

9. Joaquín García Granados
10. Simón de la Garza

Terr. de Tehuantepec
Coahuila¹⁶

Esta Constitución tuvo su origen en el Plan de Ayutla, en el que se cesó de manera definitiva a Santa Anna, este plan tenía como objetivo convocar a los representantes de cada estado para elegir un presidente interino y dar a cada uno de los estados un estatuto provisional; cada presidente interino, debería convocar a un congreso extraordinario que organizaría la república en un sistema político representativo y popular.

Don Ignacio Comonfort fue el encargado de jurar esta constitución ante el Congreso. Dicha Constitución elevaba los derechos del hombre a dogmas políticos fundamentales; la misma contenía ocho capítulos dedicados a tratar los derechos del hombre, de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, de la división de poderes, de la responsabilidad de los funcionarios públicos, de los estados de la federación, prevenciones generales, de la reforma constitucional y de la inviolabilidad de la constitución. Esta Constitución resultó completamente ineficaz, por no ser acorde con la realidad social.

Los artículos siguientes establecen obligaciones de los mexicanos.

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

....

II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.-Son obligaciones del ciudadano de la República:

¹⁶ Idem.

I.-Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria o profesión o trabajo de que subsiste.

También regula la elección popular de las autoridades municipales, quienes eran remunerados.

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

....

V.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

H) CONSTITUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917.

Como antecedente de esta constitución, y de la revolución mexicana existen dos huelgas la de Cananea y la de Río Blanco. En el año de 1905 se da la huelga de Cananea, Sonora, propiamente en Cananea Consolidated Copper Company, en esta compañía había representantes de los hermanos Flores Magón, quienes convocaron a una reunión en que se conformo una Junta Patriótica, la que tendría como objetivo principal mejorar las condiciones de los trabajadores de la mina Oversight, pero la Cananea Consolidated Copper Company, decidió cambiar algunas condiciones de trabajo, entre ellas se encontraban la de sujetar la extracción de lo minerales a un contrato, otorgaron la facultad a los mayordomos de elegir a sus operarios, provocando con esto el despido de varios trabajadores y empeorando la situación laboral de los que se mantenían en dicha compañía; esto trajo como consecuencia que los trabajadores iniciarán la huelga a las puertas de la mina, pidiendo ocho horas de trabajo y un salario de cinco pesos diarios, ya que en esos momentos, los trabajadores de la mina ganaban tres pesos, por jornadas de diez y doce horas mientras que los

extranjeros tenían un salario de siete pesos, por las mismas horas de jornadas. El dueño de esta empresa el Coronel Greene, quiso detener estas demandas, provocando una situación de agresión armada, provocando la muerte de varios obreros, concluyendo de esta manera la huelga, sin que fueran mejoradas las condiciones de trabajo de los obreros. En el año de 1906, se expidió un reglamento de trabajo para la industria textil, elaborado por empresarios de Puebla y Tlaxcala, en el que se imponía, catorce horas de trabajo, iniciando a las seis de la mañana, con cuarenta y cinco minutos para comer, lo que trajo como consecuencia que los trabajadores se pusieran en huelga, demandando entre otras cosas, cuarenta y cinco minutos para el almuerzo, jornadas reducidas los sábados, pidiendo libres los días quince de septiembre y veinticuatro de diciembre, a lo que los empresarios respondieron cerrando varias fabricas. Posteriormente se contó con el arbitraje del General Díaz, quien realizó un laudo presidencial aceptado por las partes, menos por los trabajadores de Río Blanco estos trabajadores se reunieron en el Gran Círculo de Obreros Libres, el cual se encontraba afiliado en secreto al Partido Liberal Mexicano, organización que tuvo varias sucursales y dos periódicos llamados "*La Revolución Social y La Unión Obrera*". En el año de 1907, se dio lectura al laudo presidencial en Río Blanco, los trabajadores que estuvieron de acuerdo regresaron a trabajar los inconformes los enfrentaban, estos mismos trabajadores inconformes se enfrentaron contra comerciantes extranjeros, amenazaron con incendiar la fabrica, lo que provocó un nuevo enfrentamiento, que provoco la muerte de varios obreros. En el año de 1908, las revueltas sociales se vieron favorecidas, la temporada agrícola fue mala, lo que provocó hambre entre la población desfavorecida, la industria se estancó. Otro acontecimiento que resultó importante para el movimiento revolucionario, fue la entrevista Creelman-Díaz, concedida por el presidente a un periodista norteamericano, entrevista en la que el presidente Porfirio Díaz, dijo que apoyaría la existencia de partidos opositores al gobierno y que no se reelegiría, declaraciones que provocaron una base ideológica a la democratización del país, impulsando a

la población a lograr un cambio necesario en el país. En el año de 1910, Madero es derrotado en las elecciones, y proclama el *Plan de San Luis Potosí*, en el que desconoce a la autoridad, convocando a la población a levantarse en armas. El dieciocho de noviembre de ese mismo año, Aquiles Serdán, fue masacrado por el ejército federal en Puebla, convirtiéndose así, en el primer mártir de la revolución mexicana. En el mes de mayo de 1911, el presidente Porfirio Díaz renuncia a la presidencia; siendo su sucesor Francisco I. Madero, ya que fue el único candidato en las elecciones, tomando posesión del ejecutivo el seis de noviembre de ese mismo año. En ese mismo año Emiliano Zapata, se negó a dejar las armas, hasta que no fueran devueltas las tierras a los campesinos, como se había dispuesto en el *Plan de San Luis*, a lo que Madero contestó, mandando a perseguir a los campesinos, lo que provocó que los zapatistas continuarán con su lucha y elaborarán el "*El Plan de Ayala*", desconociendo a Madero como presidente, por lo que varios revolucionarios se pronunciaron en contra de Madero, con acciones bélicas en su contra. En el año de 1913, se da el alzamiento conjunto contra el Palacio Nacional, como resultado de los primeros enfrentamientos se tuvo la muerte del general Reyes y la designación de Victoriano Huerta como comandante militar de la plaza. Posteriormente Madero y el vicepresidente Pino Suarez, son detenidos y obligados a renunciar a sus cargos, son asesinados en el mes de febrero. En ese mismo año se acuerda el *Plan de la Ciudadela o de la Embajada*, en el que es designado Pedro Lascuráin para ascender al poder, sólo para designar a Huerta como secretario de Gobernación, quien posteriormente sería designado presidente interino. En el año de 1913, Venustiano Carranza que en ese año era el gobernador de Coahuila, proclama el *Plan de Guadalupe*, en el que se desconocía a Huerta como presidente, y a toda persona que no aceptara dicho plan, asimismo designaba a Carranza como el *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista*. En el año de 1914, Huerta renuncia, y son firmados los *Convenios de Teoloyucan*, en los que se estableció disolver las fuerzas federales, quedando así la ciudad de México en manos de los

revolucionarios. En ese mismo año Carranza entra a la Ciudad de México y queda como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Ejecutivo. Carranza convoca a elecciones de un nuevo Congreso Constituyente, el que tendría como objetivo llevar a cabo las reformas a la Constitución que presentaría el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, éste Constituyente estuvo integrado por doscientos diputados. Finalmente el cinco de febrero de 1917, fue expedida la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857*. Es en esta constitución en la que se establece propiamente la regulación del Municipio en su artículo 115, el que a la letra dice:

“ **TITULO QUINTO**

De los Estados de la Federación.

TEXTO ORIGINAL:

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

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura Local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente, Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección.”

Este artículo a lo largo del tiempo, a sufrido diversas reformas las cuales se mencionan a continuación.

3.- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A) PRIMER REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.

1) INICIATIVA.

Esta primera iniciativa fue presentada el 10 de mayo de 1928, teniendo como objetivo la reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, de manera que se designará un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil habitantes, así también se buscaba que la autorización constitucional para los Estados de la Federación, dándoles la facultad de poder reducir el número de los representantes de los Congresos Locales, objetivos de los que derivaron tres ventajas importantes, mismas que a la letra dicen:

“La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrán de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrarse este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

La segunda de eficiencia, porque nadie ignora que en una Asamblea muy numerosa el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

La tercera de orden económico pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del Poder Legislativo reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de Egresos.”¹⁷

En esta iniciativa se hace alusión al funcionamiento de dicho sistema, basándose en la experiencia y mayor evolución de otros países comparados con México, en aquella época.

¹⁷ Carpeta de Reformas, Iniciativa de Ley de 16 de mayo de 1928, Cámara de Diputados, pag. 5.

En dicha iniciativa se toma en consideración que nuestro sistema presidencial y Carta Magna, clasificaban a México, dentro del grupo Constitucional de países, en los que su asamblea representativa no requería de un gran número de miembros, por encontrarse restringida su facultad por la Cámara Colegisladora y las cámaras locales de cada Estado de la Federación.

Además de que al integrar una Cámara Popular con 150 diputados propietarios, los cuales darían beneficios derivados de la libre discusión y del juego de las capacidades de los representantes de distintas regiones del país. Con dicho número de integrantes los intereses de la colectividad quedarían garantizados, en virtud de que nuestro país es tan extenso en los que existen grupos de campesinos y de obreros, los cuales tienen intereses comunes por defender, mismos que serían defendidos al contar con un representante en la cámara.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa es aceptada el lunes 21 de mayo de 1928, por la Cámara de Diputados, argumentando que las bases de esta iniciativa influyeron en el seno de las comisiones, bajo el contexto de que la reducción del número de representantes populares en la Cámara de Diputados, facilitaría la selección de los componentes de dicha cámara, ya que la integrarían hombres mas preparados los que tendrían mayor conciencia de responsabilidades y derechos, lo que daría como resultado que las funciones de la cámara fueran más eficientes además de que se vería reflejado en la economía en el ejercicio de cada legislatura. Argumentando que las modificaciones al artículo 115 Constitucional Federal deberían comprender dos partes fundamentales la primera, reducir el mínimo del número de representantes que integran las legislaturas locales y la segunda en no establecer un mínimo de número de

representantes de cada legislatura local, en atención a que cada Estado es diferente, para lo cual se tenía que tomar en consideración las condiciones económicas de cada Estado, sus condiciones generales y las necesidades de la colectividad. Lo anterior en virtud de que si se dejará al arbitrio de cada entidad federativa la reducción del número de miembros, daría margen a que se delegarán las facultades legislativas de los Estados en un grupo pequeño de ciudadanos, los cuales carecerían de la libertad necesaria para el ejercicio de sus funciones.

2) PROMULGACIÓN.

Esta primera reforma modifica el párrafo cuarto de la fracción III.

Vigente a partir de las elecciones de diputados a las legislaturas de los estados, de conformidad con sus Constituciones Políticas y Leyes Electorales en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928. Quedando la modificación de la siguiente manera

“III.....

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.”

3) COMPUTO.

En sesión de 21 de mayo de 1928, se llevo acabo la primera lectura de esta iniciativa, en la que se dispensó la segunda lectura a la misma y fue aprobada en lo general y en el particular por 167 votos.

Iniciativa que posteriormente pasa al senado en donde es aprobado el proyecto de declaratoria por 169 votos.

B) SEGUNDA REFORMA DEL 29 DE ABRIL DE 1933.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el miércoles 16 de noviembre de 1932, tomando como base los hechos históricos, ya que desde la vida independiente de México, la No Reección es una tendencia nacional que reflejaba un anhelo de libertad, ya que lo contrario era el continuismo de un hombre en el poder lo que producía la degeneración de los gobiernos en tiranía, sosteniendo lo anterior bajo los siguientes argumentos: “La Comisión, después de un estudio sereno y meditado de dicha ponencia, ha llegado a la conclusión de que la misma constituye una acertada concreción del sentir general, casi unánime, de las grandes masas revolucionarias de nuestro país respecto al asunto de la No reelección..... Este anhelo tiene raíces de tal modo hondas o indiscutibles en la conciencia popular, que el sentimiento de hostilidad y repulsión por él engendrado en contra de quienes se han desentendido de ese anhelo de no continuismo, se han manifestado no solamente en contra de gobernantes que por sus características esenciales y métodos son acreedores al calificativo de déspotas o tiranos, si no aun en contra de gobernantes fundamentalmente buenos, respetuosos de la ley, que prestaron valiosos servicios a la República, pero que en un momento dado, dejándose llevar de un impulso de conservación indiscutiblemente humano, pretendiendo retener por tiempo indefinido el poder, es decir, perpetuarse.”¹⁸

La Comisión creadora de esta iniciativa estimó conveniente el agregar, en la parte relativa a los gobernadores constitucionales, la siguiente frase “... ni aún con el carácter de interino, provisional o sustituto”, esta frase fue

¹⁸ Idem.

agregada con la finalidad de evitar la violación a la prohibición que contenía la segunda proposición de esta iniciativa, así también se planteo que ningún senador y diputado propietarios podrían ser electos para el periodo inmediato senadores o diputados suplentes, pero establecieron que los senadores y diputados suplentes si podían ser electos para el periodo inmediato como propietarios. Siendo la misma norma para los presidentes municipales, los síndicos y regidores propietarios.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa es aceptada en el dictamen a su segunda lectura, considerando que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo llevaría consigo un gran inconveniente, el que, al estar constituido dicho poder por varios cuerpos colegiados, caerían en la dificultad de encontrar en cada periodo el número de integrantes del mismo, con la misma capacidad de sus integrantes. Dándose la aceptación de esta iniciativa bajo el siguiente argumento: “ En el artículo 115, además de consignar los lineamientos que deben adoptar las constituciones locales para hacer efectivo el antireeleccionismo, se introducen algunas otras reformas con las cuales estamos conformes, aceptando que quede lo que respecta a que el número de diputados locales debe estar en relación directa con el censo de las diferentes Entidades Federativas, fijándose un mínimun y un máximun que se estiman apropiados con las necesidades democráticas y con las posibilidades económicas de dichos Estados.”¹⁹

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma adiciona un segundo párrafo a la fracción I, modifica la fracción III, a partir del párrafo segundo, donde divide el segundo en dos.

Quedando de la siguiente manera:

¹⁹ Dictamen a la Segunda Lectura de la iniciativa del 16 de noviembre de 1932, p. 7

I.....

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

III.....

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) *El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;*

b) *El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del*

governador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

4) COMPUTO.

Se da la primera lectura a esta iniciativa en sesión de 9 de diciembre de 1932, siendo la segunda lectura a la misma en la sesión de 14 del mismo mes y año en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 90 votos.

Iniciativa que paso al Senado de la República, en el que es aprobado el proyecto de declaratoria el 20 de marzo de 1933.

C) TERCERA REFORMA DEL 8 DE ENERO DE 1943.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el viernes 13 de diciembre de 1940, exponiendo que en la vida política de la nación, cada mandatario era responsable del uso de su autoridad, para lo cual, la comisión creadora de esta iniciativa considera que cada mandatario debía cimentar su obra con firmeza, por lo que consideraron que el término de cuatro años establecido por la Constitución, en la práctica era inadecuado para cumplir con los fines propuestos, ya que dicho término era pequeño, lo que acarreaba consigo agitaciones frecuentes con motivo de las campañas electorales, situaciones que eran a su consideración perjudiciales para la sociedad, la cual exigía tranquilidad en el ambiente político, así como condiciones firmes y duraderas en el gobierno. Otro motivo de agitación política en la nación, en aquella época era la anterioridad con que debían separarse los funcionarios en servicio activo de sus puestos para ser postulados para la presidencia de la república, el cual en esa época era de un año, entre la separación del funcionario y la fecha de los comicios. Por lo que aquella comisión consideró pertinente reducir dicho término a seis meses, para que los funcionarios fueran capacitados para ser electos, señalando como ventaja de este término el que se vería reducido el lapso de efervescencia política que antecede a todo acto electoral.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa es aceptada en el dictamen a la primera lectura, el 3 de octubre de 1941, siendo aprobada sin debate manifestando lo siguiente: “*Juzgo preciso, en efecto, que las alteraciones del curso normal de la vida social no vayan más allá de lo indispensable para permitir la libre manifestación de las opiniones. No se trata pues de impedir la libre expresión del pensamiento de los ciudadanos, sino tan sólo suprimir agitaciones estériles y anticipaciones inútiles del ejercicio de los derechos cívicos, los*

que podrán ejercitarse en tiempo oportuno, dentro de cauces democráticos, para no perturbar el ritmo de trabajo en la nación mexicana.”¹

1) PROMULGACIÓN.

Esta iniciativa es publicada en el diario oficial de la federación de 8 de enero de 1943.

¹ Carpeta de Reformas, Dictamen a la primera lectura de la iniciativa del 13 de diciembre de 1940, emitido el 3 de octubre de 1941, Cámara de Diputados. p. 9.

Reforma el párrafo tercero de la fracción III, quedando esta reforma de la siguiente manera:

“III.....

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.”

4) COMPUTO.

Se lleva acabo la primera lectura el 3 de octubre de 1941, en la que se dispensa la segunda lectura a la misma, aprobándose sin debate y por unanimidad de 91 votos, y pasa al senado en donde se dispensaron los trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por unanimidad de 92 votos.

D) CUARTA REFORMA DEL 12 DE FEBRERO DE 1947.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa comienza con un documento de fecha 13 de diciembre de 1946, en el que consideran la desaparición de circunstancias que dieron origen a la necesidad de imponer normas de control absoluto en actividades importantes en el desarrollo de la nación, particularmente en la distribución del cemento. Esta iniciativa sólo se refirió a lo antes apuntado, posteriormente fue presentada una ampliación de iniciativa el 26 de diciembre de 1946, en esta ampliación se expone la eficacia del hacer participar activamente a la mujer en la vida pública del municipio, consistente en asegurar la verdadera autonomía del Municipio, así como la pureza del régimen democrático que es la condición de la autonomía. Así también propusieron en esta ampliación de iniciativa, la determinación de las bases generales, positivas y negativas que señalan la competencia del

municipio, para que el municipio pueda establecer su propio estatuto conforme a sus características y necesidades, así como el establecimiento de un régimen hacendario indispensable para asegurar la verdadera autonomía del Municipio y el establecimiento de la determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del Municipio.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa fue turnada a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, y es aprobada por el senado de la república, en el dictamen a la segunda lectura el lunes 23 de diciembre de 1946, argumentando que esta reforma iniciada por el ejecutivo es de honda trascendencia para la vida de México, ya que reflejaba el proceso estimulado de las luchas internas del país, para lograr el afianzamiento de los derechos del pueblo, siendo éste el criterio que inspiró al evolución jurídica y política de nuestras leyes fundamentales, desechando los prejuicios seculares respecto de la inferioridad de la mujer, respecto de su capacidad como un elemento activo en la vida civil y en la lucha social, reconociendo que se tenía que llegar al día en el cual se tenía que reconocer a la mujer como factor necesario al igual que el hombre en la organización social y política, dándole así participación directa en los negocios públicos y en los derechos de la ciudadanía. Asegurando dicha Comisión que la aprobación de dicha iniciativa era un acto de conveniencia nacional.

3) PROMULGACIÓN.

Con esta reforma el artículo 115 Constitucional, se adiciona un párrafo segundo a la fracción I, recorriendo el anterior al tercero.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F. 12-II-1947).
Quedando de la siguiente manera:

“I.....

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”

4) COMPUTO.

Se lleva acabo la primera lectura de esta iniciativa en sesión de 20 de diciembre de 1946, se lleva acabo la segunda lectura de esta iniciativa el 23 del mes y año en mención, finalmente el día 26 del mismo mes y año se amplía la iniciativa, pasando a la Comisión de Puntos Constitucionales y es aprobado en lo general y en lo particular por 78 votos.

Posteriormente esta iniciativa pasa al Senado de la República, en donde es sometida a consideración de las Legislaturas de los Estados y es aprobado el Proyecto de Declaratoria por unanimidad de 79 votos.

E) QUINTA REFORMA DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el 9 de diciembre de 1952, en la que se argumentó que la intervención de la mujer en las elecciones municipales había resultado benéfica y como consecuencia de lo anterior consideraron

conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de concederle a la mujer igualdad de derechos políticos que al hombre, así también derogar la adición de la fracción I del artículo 115 Constitucional, en la que sólo se le concedió voto activo y pasivo a la mujer en las elecciones municipales.

2) ACEPTACIÓN.

La aceptación de esta iniciativa se da en el dictamen a la segunda lectura el lunes 22 de diciembre de 1952, por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, argumentando que debía aprobarse dicha iniciativa en lo tocante al reconocimiento de una capacidad cívica plena en favor de la mujer mexicana, ya que la intención de esta iniciativa es la de patentizar ante la representación nacional la total y plena convicción de la voluntad democrática de la participación de la mujer en la formación democrática mexicana, dando así paso a la única forma a través de la cual se podrá lograr la realización de la justicia social que exige la formación integral de las instituciones democráticas, con la asistencia de todos los mexicanos sin distinción de sexos.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma elimina el segundo párrafo que restringía la participación política de las mujeres sólo a nivel municipal, quedan vigentes los anteriores primero y tercero, como primero y segundo. No señala entrada en vigencia en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1953. Para quedar de la siguiente manera:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.”

4) COMPUTO.

Se da la primera lectura a esta iniciativa en la Cámara de Diputados en sesión de 18 de diciembre de 1952, siendo su segunda lectura el 22 del mismo mes y año en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 138 votos, pasa al senado en donde se aprueba el proyecto de declinatoria por 98 votos.

F) SEXTA REFORMA DEL 6 DE FEBRERO DE 1976.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el 14 de noviembre de 1975, proponiendo el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que resuelvan los problemas de los centros urbanos señalando soluciones que encaucen el desarrollo de los mismos, resultando necesario establecer normas para la planeación y orden de los centros urbanos de población, para obtener el mejor desarrollo socio-económico para el país. Estableciendo en el nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población, dando a las autoridades la facultad de dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos, con el objetivo de planear y regular la fundación de las ciudades y centro de población en cuanto a su conservación y mejora. Proponiendo la adición de dos fracciones al artículo 115 la primera que reafirma la facultad de los Estados y los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan leyes, reglamentos y disposiciones administrativas y la segunda que prevé el establecimiento de mecanismos de solución, para que en forma coordinada con la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros de población en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

2) ACEPTACIÓN.

La aceptación al proyecto de declaratoria de esta reforma es en la primera lectura en el debate celebrado el día 29 de enero de 1976, bajo el argumento de que con dicha reforma se daría un avance a nuestro derecho social, ello aunado a la iniciativa de la Ley General de

Asentamientos Humanos, que obraba en poder de la Cámara de Diputados, dichos elementos constituirían las herramientas para atender el reclamo colectivo de vivir en centros de población dignos y de que éstos recibieran los beneficios del desarrollo.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma adiciona fracciones IV y V.

Vigente al día siguiente de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación del seis de febrero de 1976, quedando de la siguiente manera:

IV. 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 el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de apego a la Ley Federal de la materia.”

4) COMPUTO.

La primera lectura a esta iniciativa se da en la Cámara de Diputados en sesión de 17 de diciembre de 1975, siendo su segunda lectura en sesión de 23 del mismo mes y año en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 123 votos.

Esta iniciativa pasa al senado en donde se dispensa la segunda lectura y es aprobado el proyecto de declaratoria por 26 votos.

G) SÈPTIMA REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el seis de octubre de 1977, con el objetivo de ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del Poder Público. Resultando necesario adicionar el artículo 115 Constitucional en su parte final, para propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales, estableciendo un sistema de elección que permitiera el acceso de los diputados de minoría, así también establecieron que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de un cabildo así lo ameritaban. Contribuyendo con esto a que los órganos de gobierno de los municipios se encontraran más vinculados a los habitantes de cada comunidad.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa es aprobada en el dictamen a su primera lectura el 18 de octubre de 1977, argumentando que esta iniciativa propone que la voz de las minorías sea escuchada en las comunas municipales, ya que en el Municipio se encuentran los elementos básicos de la estructura del Estado, lo que constituye la célula primordial de nuestro gobierno. Manifestando que esta reforma obligaría a los partidos políticos a seleccionar a sus mejores exponentes para ganar las elecciones, permitiendo la operatividad

de este sistema solo en aquellos municipios que tengan trescientos mil o más habitantes.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma adiciona un último párrafo en la fracción III, inciso b). Vigente al día siguiente de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de 1977. Quedando de la siguiente manera:

“III.....

b).....

De acuerdo con la legislación que se expida a cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”

4) COMPUTO.

Su primera lectura a la iniciativa de esta reforma se da en la Cámara de Diputados en sesión de 18 de octubre de 1977, siendo su segunda lectura el 19 del mismo mes y año en la que es aprobada en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.

Pasa al Senado en donde se aprueba el proyecto de declinatoria por 186 votos.

H) OCTAVA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el 27 de diciembre de 1982, en la que se argumenta que el fortalecimiento municipal es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida municipal, así también para resolver los problemas más graves que enfrentan las concentraciones urbano-industriales, resaltando la necesidad de vigorizar su hacienda, su autonomía política y de las facultades absorbidas por los Estados y la Federación. Proponiendo en esta iniciativa en la fracción I del artículo 115 Constitucional, robustecer la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento, requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. En la fracción II, se reitera la personalidad jurídica de los municipios, confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley estableciendo con toda claridad que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados los bandos de policía, buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones. En la fracción III, se definieron los servicios públicos municipales los cuales podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando sea necesario y lo determinen las leyes y se encuentre determinado por las leyes teniendo además la característica de servicio público aquellos que se fijen por las legislaturas locales atendiendo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En la fracción IV consideraron asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la

propiedad Inmobiliaria, así como de su fraccionamiento etc, previendo en casos de carencia la capacidad para la recaudación y administración de dichas contribuciones, los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración contributiva. En la fracción VIII se consideró la variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente tomando en consideración que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio, para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo, mediante el principio de representación proporcional. En la fracción X se propuso la facultad para que la Federación y los Estados así como los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario. Considerando pertinente esta adición con la finalidad de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han efectuado entre la Federación y los Estados.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa en su segunda lectura el 29 de diciembre de 1982, dio paso a un proyecto de declinatoria y en su primer lectura fue aprobado sin debate el 2 de noviembre de 1983 argumentando que esta iniciativa es congruente con los programas de desarrollo y con los planes que los gobiernos federales y estatales han proyectado para hacer avanzar a México por encima de sus crisis temporales o coyunturales.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma adiciona tres párrafos finales a la fracción I; nuevo contenido a las fracciones II, III, IV y V; adición de las fracciones VI a X. Vigente al día siguiente de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de 1983, quedando de la siguiente manera.

I.....

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

III. Los municipios, 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) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales

determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y su sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación, los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estado o de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estado aprobarán las leyes de ingresos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en su ingresos disponibles.

V. Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar a vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. *El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el man-do de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*

VIII. *Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.*

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso motivo podrán volver a ocupar ese cargo y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) *El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.*

b) *El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo..*

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea su-perior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas si introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

4) COMPUTO.

Se da la primera lectura a esta iniciativa en la Cámara de Diputados en sesión de 28 de diciembre de 1982, siendo su segunda lectura el 29 del mismo mes y año, en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 293 votos. Pasa al senado en la que se pone a criterio de las

legislaturas de los Estados posteriormente se dispensa su segunda lectura y es aprobado el proyecto de decreto por 22 votos.

l) NOVENA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987.

1) INICIATIVA.

Esta iniciativa es presentada el 17 de diciembre de 1986, en ella se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 Constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios mexicanos.

Sosteniendo que el nuevo texto del artículo 116, únicamente contemplaría las normas relativas a los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial de los Estados.

2) ACEPTACIÓN.

Esta iniciativa es aprobada en el dictamen a la segunda lectura de 27 de diciembre de 1986, argumentando coincidir con el senado al estimar que la fracción VIII del artículo 115 debe reformarse para postular que corresponde a las leyes de los estados introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y que a la misma debe fusionarse la fracción IX del propio artículo 115 referido al régimen laboral municipal. Anotando que la fracción V del artículo 116 constitucional, debe suprimir la referencia que hace a las relaciones de trabajo entre los trabajadores de los municipios lo que es adecuado contener este precepto dentro del artículo 115. Estimando conveniente que en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII,

IX y X del artículo 115 constitucional, sólo propusieron la derogación de las fracciones IX y X.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma da una nueva redacción de la fracción VIII y deroga las fracciones IX y X.

Vigente al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. Para quedar de la siguiente manera:

“VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la represtación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de lo estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada).

X.(Derogada).”

4) COMPUTO.

Esta iniciativa es leída por primera vez en la Cámara de Diputados en sesión de 23 de diciembre de 1986, siendo su segunda lectura el 27 del mismo mes y año, en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 229 votos, pasando al Senado en donde es sometida a consideración de las legislaturas de los Estados de la República, las cuales comunicaron sus respectivas aprobaciones en diversas sesiones, mismas que se enuncian de la manera siguiente:

ESTADO	FECHA DE SESIÓN.
Aguascalientes	29 de Enero de 1987.
La Paz, Baja California	13 y 20 de Enero de 1987.
Mexicalli, Baja California	22 de Enero de 1987.
Coahuila	28 de Enero de 1987.
Colima	30 de Enero de 1987.
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	23 de Enero de 1987.
Chihuahua	13 de Febrero de 1987.
Guanajuato	14 de Enero de 1987.
Guerrero	13 de Enero de 1987.
Pachuca, Hidalgo	30 de Diciembre de 1986.
Jalisco	17 de Febrero de 1987.
Toluca	27 de Enero de 1987.
Michoacán	27 de Enero de 1987.
Tepic, Nayarit	27 de Enero de 1987.
Monterrey	17 de Enero de 1987.
Oaxaca	12 de Febrero de 1987.
Puebla	19 de Febrero de 1987.
Querétaro	27 de Enero de 1987.
San Luis Potosí	18 de Febrero de 1987.
Culiacán, Sinaloa	3 de Febrero de 1987.
Villa Hermosa, Tabasco	20 de Enero de 1987.
Jalapa, Veracruz	22 de Enero de 1987.
Cd. Victoria, Tamaulipas	21 de Enero de 1987.
Yucatán	29 de Enero de 1987.
Zacatecas	15 de Enero de 1987. ³¹

Las cuales concluyeron con la aprobación del proyecto de declaratoria.

³¹ Carpeta de Reforma, Cámara de Senadores.

J) DECIMA REFORMA DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.

1) INICIATIVA.

Esta reforma fue constituida por varias iniciativas, en la primera de fecha 23 de octubre de 1997, la Comisión creadora propuso el establecimiento de un sistema tributario federal moderno y equitativo contemplando dos medidas la primera hacer que el sistema de participaciones combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los estados y municipios incluyendo un nuevo status jurídico frente a las empresas federales que operen en su territorio; y la segunda medida es el programar a largo plazo el sistema de participaciones para que los estados y municipios más rezagados se vean favorecidos con un reparto creciente, pero que se encuentre vinculado a metas de desarrollo y bienestar social duradero. Sosteniendo la existencia de la necesidad de una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean sólo complementarias.

En la segunda iniciativa de fecha 13 de noviembre de 1997, se propuso la derogación de la fracción VII del artículo 115 Constitucional, argumentando que en la fracción III de dicho artículo en cuanto al concurso de los estados cuando fuere necesario para la prestación del servicio de seguridad pública de los municipios, debía entenderse como una conjugación de esfuerzos de ambas órdenes de autoridad o bien por la insuficiencia de recursos para ese propósito en el erario municipal lo que se contrapone por lo establecido en la fracción VIII de dicho artículo en cuanto a que el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados tengan directamente el mando de la fuerza pública en los

municipios de su residencia, habitual o transitorio. Considerando que el México de esas fechas, dicha disposición no tenía razón de ser debido a que en cada caso el mando de seguridad pública municipal por el gobernador representa una intromisión de éste en los asuntos de competencia del ayuntamiento.

En la iniciativa de fecha 11 de diciembre de 1997, proponen elevar a rango constitucional la protección civil y por ende la promulgación de la Ley Federal de Protección Civil, propiciando lo conducente a nivel de las constituciones particulares de las entidades federativas y sus respectivas leyes estatales reglamentarias y en los municipios del país para que emitan sus propios reglamentos municipales. Sosteniendo que la protección civil es considerada por ellos como una garantía constitucional del ciudadano y por consecuencia como un servicio público a cargo del Estado.

En la iniciativa de 2 de abril de 1998, se propuso incorporar una definición del ayuntamiento como expresión real y reconocida del poder federal la creación en cada ayuntamiento de consejos de planeación y concertación como órganos de planeación evaluación seguimiento asignación de recurso y formulación de preferencias. Proponen eliminar la facultad de gobernadores y congresos de desconocer autoridades municipales y establecer un mecanismo democrático según el cual los congresos puedan conocer las solicitudes de suspensión y organizar los procedimientos de consulta referéndum y sustitución siempre y cuando los alcaldes tengan el derecho de argumentación y defensa. Se propone que en cada entidad federativa funcione un consejo de ayuntamiento, como instancia de relación horizontal con el Ejecutivo y el Legislativo el cual tenga funciones en el ámbito de planeación de consulta, seguimiento y que invariablemente sea presidido por un alcalde, ordenando esta función de

tal modo que nunca ningún municipio sea relegado. Propone establecer la obligación del Gobierno de la República, de entregar directamente las participaciones federales y del total del gasto programable destinado a las participaciones, repartir la renta en la siguiente proporción; 50% directo a los municipios, 25% a los gobiernos de los estados y el 25% a los poderes republicanos. Propone que el impuesto predial sea determinado en cada municipio.

En la iniciativa de 23 de abril de 1998, argumento que el derecho al medio ambiente debe estar apoyado en el derecho de acceso a la justicia y el derecho al acceso a la información que permita conocer el riesgo en que se encuentra una persona o comunidad.

En la iniciativa de fecha 11 de diciembre de 1998, propuso adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 Constitucional, argumentando que, los factores negativos han repercutido negativamente en la economía de los campesinos, por lo que debe existir una relación estrecha directa, objetiva, realista y eficaz entre el gobierno y los campesinos lo que mejoraría con la participación del gobierno municipal atendiendo la producción agropecuaria como una facultad constitucional de los ayuntamientos y en particular de una regiduría.

En la iniciativa de 31 de marzo de 1998, en la que se propuso introducir el término de autonomía como parte de los atributos del municipio, ampliar y hacer explícita la potestad que éstos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno, y reglamentos particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros del ayuntamiento

como órgano colegiado. Proponen facultar a las legislaturas para establecer las bases normativas municipales, las decisiones que deberán ser tomadas en su mayoría calificada por los miembros del ayuntamiento así también propone adicionar la base funcional del sistema nacional de protección civil, que tiene en el municipio.

En la iniciativa de 30 de abril de 1999, se propuso fortalecer el Estado mexicano desde sus cimientos institucionales, así como en su realidad político-social, adecuando el marco jurídico que dio vida al municipio, ampliando sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero con un nuevo marco jurídico que transforme la soberanía popular del ámbito municipal, que le permita prestar los servicios públicos que sus habitantes exigen. Argumentando la existencia de la necesidad de dotar al municipio de la capacidad jurídica plena para que la ejerza.

En la iniciativa del viernes 28 de mayo de 1999, se propuso la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada Municipio. Previendo que las legislaturas de cada estado establecerían la forma de integrar los mecanismos pertinentes para su funcionamiento con la participación de los sectores público, social y privado en el seno de los Consejos Municipales de Concertación. Estableciendo que para el mejor funcionamiento de los Consejos, estos deberán celebrar sus reuniones en forma bimestral, que les permita dar un mejor seguimiento en la correcta evaluación de los programas Anuales de Desarrollo Municipal. Los Consejos Municipales de Concertación, serán instrumentos eficientes en atención directa a las demandas de la sociedad para que ésta junto con el gobierno logren una equitativa distribución del ingreso, lo que daría como resultado una justa distribución de la riqueza que genere más y mejores empleos y desarrollo de las potencialidades del municipio, lo que traería como resultado beneficios al municipio con la participación de la sociedad que la integra.

2) ACEPTACIÓN.

El dictamen del proyecto de declaratoria de esta iniciativa de reforma, se aprueba en la segunda lectura el 10 de octubre de 1999, sin debate, en la Cámara de Diputados. Proponiendo que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los Estados y Municipios, en la que incluya una nueva situación jurídica frente a las empresas federales que operan en su territorio y programar a largo plazo el sistema de participaciones para que los Estados y Municipios mas rezagados se vean favorecidos con un reparto creciente, pero que se encuentre vinculado a metas de desarrollo y bienestar duradero, además de que resalta la necesidad de una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales para permitir que los municipios dependan de sus propios recursos y que, las participaciones federales, sean sólo complementarias.

3) PROMULGACIÓN.

Esta reforma modifica los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; reforma el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero, uno cuarto los incisos a), b), c), d) y e) y uno quinto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III; reforma los párrafos segundo y tercero, y adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV y se reforman las fracciones V y VII.

Vigente a los 90 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1999 quedando de la siguiente manera:

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

Si alguno de los miembros dejase de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

II.....

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

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

a) Las bases generales de la Administración Pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los

particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimientos y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobado por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

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

l) Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguiente:

1. Agua potable, drenaje, traslado, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

2.

3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

4.
5.
6.
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
8. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
9.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respetivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV.....

c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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;

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de sus competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

VI.....

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

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.”

4) COMPUTO.

Esta iniciativa es leída por primera vez en la Cámara de Diputados en sesión de 15 de junio de 1999, siendo su segunda lectura el 17 del mismo mes y año, en la que es aprobada en lo general y en lo particular por 387 votos en pro, 17 en contra y 24 abstenciones, pasando al Senado en donde es sometida a consideración de las legislaturas de los Estados de la República, las cuales comunicaron sus respectivas aprobaciones en diversas sesiones, mismas que se enuncian de la manera siguiente:

“ESTADO	FECHA DE SESIÓN.
Mexicalli, Baja California	25 de Agosto de 1999.
La Paz, Baja California Sur	21 de Julio de 1999.
Campeche	23 de Julio de 1999.
Colima	14 de Septiembre de 1999.
Chiapas	8 de Julio de 1999.
Chihuahua	10 de Septiembre de 1999.
Durango	28 de Septiembre de 1999.
Chilpancingo, Guerrero	8 de Julio de 1999.
Guanajuato	22 de Julio de 1999.
Jalisco	24 de Agosto de 1999.
Toluca de Lerdo	27 de Agosto de 1999.
Cuernavaca, Morelos	27 de Julio de 1999.
Nuevo León, Monterrey	28 de Septiembre de 1999.
Oaxaca	29 de Julio de 1999.
Puebla	22 de Julio de 1999.
Cd. Chetumal Quintana Roo	28 de Julio de 1999.
San Luis Potosí	24 de Septiembre de 1999.
Sinaloa	30 de Julio de 1999.
Hermosillo, Sonora	28 de Septiembre de 1999.
Tamaulipas	14 de Septiembre de 1999.
Tlaxcala	6 de Agosto de 1999.
Zacatecas	30 de Junio de 1999.
Estado de México	25 de Junio de 1999.” ³²

Concluyendo todas ellas con la aprobación, finalmente se aprueba el dictamen de proyecto de declaratoria el 28 de octubre de 1999.

³² Idem

III.- REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

1.- ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Art. 2o.- (...) Este precepto constitucional establece dos puntos muy importantes y trascendentes para el desarrollo de la vida cotidiana para nosotros los mexicanos, como lo es el establecimiento de la prohibición de la esclavitud así como de la discriminación en todos los grupos de nuestra sociedad.

Además, establece obligaciones para el municipio en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, dándole al municipio los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar a que aspira toda la población. En este artículo se contemplan los instrumentos para el logro de dichos objetivos como lo son: Impulso al desarrollo regional; incremento de los niveles en todos los ámbitos de educación; acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional; mejoramiento de vivienda y ampliación de cobertura de los servicios sociales básicos; incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; ampliación a la red de comunicaciones indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación; impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades; establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias.

La parte final del apartado B establece los medios indispensables para el logro de estos objetivos. La asignación de recursos presupuestales tanto a nivel federal como en los niveles estatales y municipales.

Así es como este apartado impone al Municipio la obligación de garantizar los derechos de los pueblos indígenas resaltando la importancia de la necesidad que existe para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los

indígenas, para así colocarlos en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Al respecto, señala el doctor Roberto Báez Martínez: *“El contenido de este precepto, es necesario para poderle brindar a los indígenas y a los grupos sociales que conforman la sociedad mexicana, derechos que quedarán plasmados en los artículos de nuestra constitución”*¹

ARTÍCULO 3.- (...) En su primer párrafo claramente señala la obligación de la federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación. La fracción VIII del propio artículo 3° establece que el congreso de la unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La educación consiste en la preparación y el desarrollo de los individuos, para que puedan satisfacer sus necesidades como miembros en una sociedad, ya que tiene como finalidad el mejoramiento económico social y cultural de todas las personas, siendo el encargado de cuidar que la educación sea impartida de esa manera es el Estado, para evitar que existan analfabetos en nuestro país.

Por ello la educación siempre ha ocupado un lugar muy importante en la sociedad mexicana, por constituir la base de los movimientos populares, así como lo afirma el doctor Roberto Báez Martínez, al comentar *“A través de la historia los pueblos han concebido a la educación como el medio de aproximarse a una forma ideal de vida numerosos pensadores han postulado*

¹ Báez Martínez Roberto, “Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial PAC, S.A. de C.V., México Febrero de 2005, pag. 9.

que ninguna revolución puede ser verdadera si no se basa en el cambio del hombre mismo mediante la educación.'²

Se ha proveído al Estado mexicano de un elemento que le otorga el dominio sobre la educación en general, a la vez que supera las diferencias ideológicas, políticas y religiosas de los diversos sectores del país, al sobreponer a todos el amor a la patria.

Se impone la obligación al Municipio de impartir educación básica, obligatoria por constituir la base para el desarrollo de los individuos, para que puedan satisfacer sus necesidades como personas y de esta manera evitar la existencia de analfabetos que coloca en desventaja a los individuos con el resto de la población.

En la fracción VIII, se mencionan los medios con los que cuenta el Municipio, para poder llevar acabo su obligación de impartición de la educación básica, como lo son las leyes destinadas a dicho fin y el destino de recursos económicos necesarios para alcanzar dicho fin, y lo más importante el señalamiento de sanciones destinadas a los funcionarios que no cumplan o que infrinjan las leyes destinadas para tal objetivo.

ARTÍCULO 5.- (...) En su párrafo cuarto, destaca el establecimiento de derechos de los mexicanos como lo son: una justa retribución por la prestación de cualquier trabajo, que la persona que vaya a trabajar dé su consentimiento para prestar su servicio ello mediante un contrato o convenio, la prohibición de obligaciones que impliquen la pérdida de libertad, así como la negativa legal a la autorización de convenios en los que se pacte la proscripción o destierro.

² Idem.

Así también, se fijan actividades que deben realizarse de manera obligatoria como lo son, la instrucción militar de la juventud, la participación en jurados populares, el desempeño de cargos de elección popular y de cargo concejiles, de igual forma, se tiene la obligación de desempeñar funciones de recopilación de datos para los censos y la de integrar casillas para las selecciones, esta última actividad se dará de manera gratuita. Actividades en las que se encuentra involucrado de manera directa el municipio mexicano, debido a que estas actividades son obligatorias para la población del territorio mexicano, población que a su vez constituye a diversos municipios de este país.

ARTÍCULO 16.- (...) En sus párrafos primero y onceavo, involucra directamente al municipio mexicano, en su carácter de autoridad, al establecer los lineamientos a seguir para la realización de las visitas domiciliarias, estableciendo que cualquier molestia que se infiera sobre las personas, la familia, papeles o propiedades debe tener como origen un documento que es una orden concreta por escrito y firmada por la persona que la expide, quien deberá tener las facultades legales para hacerlo, este ordenamiento establece los mecanismos necesarios para mejorar el sistema penal mexicano, salvaguardando el principio de seguridad jurídica a través de un marco de civilidad, señalando que los particulares no podrán ser detenidos sin cumplir los requerimientos jurídicos necesarios.

ARTÍCULO 21.- (...) En su primer, quinto y sexto párrafo, establece el principio de legalidad judicial y se refiere a dos instituciones centrales del régimen penal, que son el ministerio público y la policía judicial, así también establece que las autoridades administrativas que dependen del Presidente de la República en la esfera federal, de los gobernadores de los estados y presidentes municipales, en la esfera local serán los encargados de vigilar el cumplimiento de las

disposiciones establecidas para el funcionamiento de la sociedad. Señalando en la segunda parte del primer párrafo, que es competencia de la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, ordenamiento en el que encuadra el Municipio en su carácter de autoridad, para hacer cumplir los reglamentos establecidos, mediante la aplicación de las sanciones antes mencionadas, las cuales podrán ser cambiadas, si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, está cambiará por el arresto correspondiente que no excederá en ninguna caso de treinta y seis horas. Es de gran importancia en materia municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos municipales deberán acatar al pie de la letra las reglas constitucionales en esta materia. Así también este ordenamiento establece un sistema de coordinación federal en materia de seguridad pública, en que participarán tanto la federación y el Municipio, para el cumplimiento de los objetivos de dichos sistemas para el combate a la delincuencia de manera conjunta, estableciendo un verdadero sistema de seguridad pública que enfrente los retos de la delincuencia organizada, mediante la coordinación de los elementos humanos y materiales, de tal manera que las instituciones encaminadas al cumplimiento de estos objetivos se rijan por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

ARTÍCULO 27.- (...) En sus párrafos primero, segundo y noveno fracción VI, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, confirmando de esta manera al ejido y a la comunidad como forma de propiedad, también proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, así también reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y

de los comuneros sobre la tierra, facultándolos para decidir sobre el aprovechamiento de las mismas.

El precepto otorga a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. De igual forma establece para el Estado y sus tres niveles de gobierno, facultades de control territorial, de desarrollo urbano, asentamientos humanos, así como de cuidado ecológico y de protección al ambiente, en donde el municipio participa en términos que las leyes aplicadas al caso le señalan. Establece los lineamientos necesarios para la realización de las expropiaciones, materia en la que los municipios frecuentemente intervienen debiendo acatar el ordenamiento constitucional, para no violentar las garantías individuales de la población que se vea afectada con esta figura.

ARTÍCULO 31.- (...) En sus fracciones I, II y IV, establece los deberes cívicos, como la obligación a cargo de la población de enviar a la escuela a los hijos, para que cuenten con los conocimientos necesarios para desarrollarse en la sociedad de acuerdo a las exigencias de la vida diaria, así también establece que los hombres al cumplir 18 años tienen que recibir instrucción militar con la finalidad de conocer una disciplina militar y que estén listos para cuando la patria lo requiera, los que deberán asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar, actos en los que el Municipio interviene para que la población a su cargo de cumplimiento a este precepto legal; así también la fracción IV señala la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, de la federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y

equitativa que dispongan las leyes, con la finalidad de que la población contribuya de manera directa con las autoridades en la prestación de diversos servicios de beneficio común, como lo son los servicios de limpieza, vigilancia, bomberos, etc.

Ello en virtud de que nos desarrollamos en un medio en el que existen deberes y derechos recíprocos, en el cual cada uno de los miembros de esa sociedad responden ante los demás respecto del cumplimiento de las obligaciones que impone la Constitución.

ARTÍCULO 36.- (...) En sus fracciones I y V, establece la obligación para los ciudadanos de la República, de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tengan, la industria, profesión o trabajo del que subsistan, obligación que tiene como finalidad cumplir con objetivos estadísticos. Así en la fracción V, establece la obligación a los ciudadanos de la república para desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan, siendo el más común el desempeñar el cargo de escrutador en las casillas electorales.

Por lo que este precepto considera el aspecto de la ciudadanía como categoría jurídica por los deberes que ella impone a sus integrantes.

ARTÍCULO 41.- (...) En su primer y segundo párrafo, así como en la fracción I, párrafo primero, establece el principio de la representación de la soberanía del pueblo a través de los poderes de la unión en el ámbito federal reconociendo que en los estados dicha soberanía se ejerce a través de los poderes locales, es decir, señalando que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, cumpliendo previamente con el

procedimiento establecido para la participación de ellos en las elecciones, situación en la que se encuentra involucrado directamente el municipio, ya que la población que lo integra participa directamente en la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo mediante el proceso electoral.

Además de que en este artículo se reconoce naturaleza como entidad de interés público a los partidos políticos, estableciendo sus prerrogativas en el uso de los medios de comunicación social así como de su financiamiento público y privado.

ARTÍCULO 73.- (...) En sus fracciones XXIII, XXV, XXIX, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, establece la función legislativa al Estado por medio del Congreso, esta función puede ser vista desde el punto de vista formal y material; del punto vista formal es la actividad que realiza el estado por medio de los órganos que forman parte del poder legislativo, y la función material es la que produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, entre las que se encuentran las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.

Da la facultad al Congreso de expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública y un sistema de carrera a los miembros de instituciones de seguridad pública federal, con la finalidad de que tanto la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, establezcan sistemas eficaces contra la delincuencia organizada, mediante estos sistemas de coordinación.

Al respecto el Doctor Jorge Fernández Ruiz, comenta: *“Es pertinente precisar que estas atribuciones no significan que el*

Congreso de la Unión pueda entrometerse en las competencias que en materia de seguridad pública local tienen los estados y los municipios, menos que restrinja las facultades de las legislaturas de las entidades federativas ni de sus autoridades administrativas”³

La fracción XXV le otorga competencia al Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, así como los recursos encaminados a desempeñar dicha función. Por lo que con esta fracción se faculta al Congreso para legislar respecto de todo lo concerniente a la cultura general de los habitantes de la nación, como bibliotecas, así como vestigios o restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, así también el Congreso deberá expedir leyes para establecer, organizar y sostener en toda la Republica, escuelas, rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios.

La fracción XXIX, último párrafo, indica que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine. Así también establece que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

La fracción XXIX-C, de este precepto da la facultad al Congreso, de expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la federación Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, ello con

³ Fernández Ruiz Jorge, “Poder Legislativo”, Editorial Porrúa, México 2003, 1ª Edición, página 315.

la finalidad de ordenar, planear y regular la conservación, mejoramiento y crecimiento de la población.

La fracción XXIX-G, señala la facultad a el Congreso de expedir las Leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en materia de protección al ambiente y de protección y restauración del equilibrio ecológico.

Las fracciones XXIX-I y XXIX-J señalan facultades del Congreso para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán coordinar sus acciones en materia de protección civil así como en materia deportiva.

Todas las anteriores facultades otorgadas al Congreso, son con la finalidad de que se cumpla de la mejor manera su función de representación del pueblo, para con ello lograr mejores condiciones de vida a los habitantes, quienes previamente han elegido a sus representantes, esto es, que el Congreso cumpla con su primer función que es la de ser la voz del pueblo.

Esto es así, ya que la Constitución Política atribuye a los partidos políticos, esta función de representación al consignarlos como entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Al respecto manifiesta el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, lo siguiente:

“La función representativa también es conocida como función de integración pública de intereses, términos que expresan que las decisiones

son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto o, al menos, de los más importantes.”⁴

Esto es, que el Congreso tiene como obligación el cumplir con todas y cada una de las funciones que le otorga este ordenamiento, ya que con ello, da prioridad a los intereses de los habitantes, que son los que dan origen a su integración y funcionamiento.

ARTÍCULO 105.- (...) En su fracción I, establece contempla las áreas de competencia de los asuntos de estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contemplando entre ellas las controversias entre autoridades, ya que se considera que la realidad de la función pública genera controversias entre los niveles de gobierno al cual se tiene que incluir al Distrito Federal, por ende si carece de un adecuado sistema de solución, se vulnera el pacto federal, con el ánimo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en tribunal que dirima la contienda. Esta prerrogativa significa que cualquier órgano de los tres niveles de gobierno considere vulnerada su competencia, por actos concretos o generales de otra autoridad, tiene la posibilidad de plantear ante el máximo Tribunal, la anulación del acto o de la disposición que restrinja la citada competencia.

Posibilita al Municipio para intentar por vía de acción de controversia constitucional la defensa de sus derechos cuando sean vulnerados por la autoridad federal estatal o aún por otro Municipio.

ARTÍCULO 108.- (...) Establece, que las constituciones de los Estados de la República precisarán para los efectos de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes

⁴ Berlín Valenzuela Francisco, “Derecho Parlamentario”, Fondo de Cultura Económica, Sociedad Anónima de Capital Variable, 3ª Reimpresión, México D.F. 1995, página 133.

desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

ARTÍCULO 115.- (...) Establece cuál debe ser el régimen político de los Estados de la Federación, instituye al municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas.

Por lo que el municipio es considerado como órgano de gobierno por el doctor Roberto Báez Martínez, quien comenta: “... *pues se trata del nivel primario de Poder Estatal en su organización como también referente a su administración.*”⁵

Establece que los Estados que forman la Federación mexicana tienen facultades para otorgarse su propia constitución política y sus leyes reglamentarias sin limitación de las materias y facultades que en forma expresa la constitución federal reserva a los órganos y funcionarios de la federación. Establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual esta conformada por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos estados. Además de que el Ayuntamiento como órgano de administración municipal emite disposiciones privativas de su libertad además de que tiene como función reglamentar por medio de normas administrativas los ámbitos de la vida local.

Los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse; para celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción, así como para dictar disposiciones

⁵ Ibidem.

administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción.

En cuanto se refiere a la autonomía, esta no es de manera completa, ya existen restricciones al respecto contenidos en la reforma, como lo son, la concesión de atribuciones a favor de los congresos de los estados para suspender o desconocer ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las terceras partes del Congreso, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga. Por la razón anterior el Municipio queda supeditado a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados en el Ejecutivo Federal. De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos, en virtud de que las legislaturas locales deberán fijar el porcentaje de los ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica que corresponde a los municipios.

En este precepto establece que el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes del Estado, queda a cargo del gobernador y no se prohíbe expresamente a esta autoridad ejercer el mando en el resto de los municipios del estado, lo que las leyes locales con frecuencia permiten en la autonomía municipal.

Este precepto también establece que la federación y los Estados podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, así como la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos cuando se requiera.

Además de que este artículo contempla la planeación y crecimiento racional de los municipios, facultándolos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,

intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales, realizar el control y vigilancia del uso del suelo en su territorio, etc.

ARTÍCULO 116.- (...) En su primer y segundo párrafo, fracción VII, faculta a la federación y a los Estados, para convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Señala que los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios. Establece que las funciones y obras de orden federal corresponden a la federación, dejando abierta la posibilidad de que los estados puedan celebrar convenios con apoyo de la ley, convenios con la federación para asumir funciones y obras federales y estos a su vez con los municipios.

Es decir este artículo contiene las características que debe contener la estructura y el funcionamiento de las entidades federativas que componen la federación mexicana.

ARTÍCULO 117.- (...) En su fracción VIII, establece prohibiciones a cargo de los estados en virtud de que el gobierno de la república ejerce sus funciones en dos planos el federal y estatal, precisa que los estados no podrán en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley y por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos.

Esto constituye un sistema de distribución de competencias, ya que diversas materias no pueden ser reguladas por una misma institución, ya que esto conllevaría a un mal resultado sin eficacia y validez.

Tal como lo afirma el doctor Roberto Báez Martínez al sostener: “... *es preciso ordenar claramente tal concurrencia y esa superposición de potestades para evitar lo que paulatinamente suele producirse: la extensión de la competencia federal sobre materias que en principio no tiene atribuidas en detrimento de la capacidad de las entidades federativas.*”⁶

ARTÍCULO 122.- (...) En su Base Quinta, en su apartado G, señala las bases para el establecimiento de una eficaz coordinación entre el Distrito Federal con las autoridades locales y municipales colindantes, en asuntos de conurbación y planeación asentamientos humanos protección al ambiente desechos sólidos y seguridad pública. Significando que en áreas conurbadas, las coordinaciones se conviertan en autoridades responsables y ejecutoras de los convenios respectivos los que comprenden procedimientos de impugnación, ejecución y de responsabilidad respecto de los actos de estos comisionados.

ARTÍCULO 123.- (...) Establece en su apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, establece una protección a los derechos de los ciudadanos que entablan una relación laboral estableciendo al trabajo como derecho y deber social, contempla diversos aspectos que cabe resaltar como los son la relación jurídica, las condiciones de trabajo, el trabajo para menores, condiciones especiales del trabajo, el trabajo de las mujeres, el salario y su protección, capacitación, riesgos, seguridad social, conflictos de trabajo, etc.

⁶ Idem.

Apartado B) fracción XIII que precisa que los miembros de las instituciones policiales de los municipios así como de las entidades federativas del Distrito Federal y de la propia federación cuentan con un especial estatuto de servidores públicos al regirse por sus propias leyes esto es que no les serán aplicables las garantías laborales previstas en el citado artículo 123 constitucional.

ARTÍCULO 130.- (...) En su primer y séptimo párrafo.

Este artículo tiene como antecedentes los sucesos del siglo XIX en el que el estado mexicano luchó por tener independencia con la iglesia, ya que éste gozaba de diversas prerrogativas, pero sin obligaciones compartidas con el estado, es por lo que este artículo establece en materia de asuntos religiosos que las autoridades federales de los estados y de los municipios tendrán en dicha materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Los artículos anteriores correspondientes a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los que regulan la vida jurídica del Municipio en México, en adelante se enuncian otros ordenamientos legales tendientes a regular el desarrollo del municipio, por lo que en lo tocante hablare de la legislación municipal del Estado de México, por ser el mas cercano al Distrito Federal y por constituir un lugar que cuenta con diversos municipios, mismos que rodean el Distrito Federal.

2.- LEY ORGÀNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÈXICO.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la gaceta de gobierno de veintitrés de agosto de dos mil cinco, es uno de varios ordenamientos legales encargados del funcionamiento del municipio del Estado de México, estableciendo lineamientos a seguir por las diferentes instituciones que en ella se mencionan, así como por los servidores públicos municipales, encargados de la administración y funcionamiento de dicho municipio. Siendo una ley de interés público, que tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, población, gobierno y la administración pública municipal (Artículo 1).

Esta ley establece la denominación y cabeceras municipales de 125 municipios del Estado de México, estos municipios cuentan con una organización territorial, la cual se encontrará integrada por la cabecera, delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas. Divisiones territoriales que contarán con diversas categorías como son la ciudad, la cual deberá contar con más de quince mil habitantes y con todos los servicios públicos; otra categoría lo es la villa, para tener esta categoría debe contar con cinco a quince mil habitantes y servicios públicos; otra localidad lo es el pueblo, el cual debe contar con mil y cinco mil habitantes, deberá contar con los servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y primarias; otra de las categorías es la ranchería, la que debe contar con quinientos y mil habitantes, escuela rural, delegación o subdelegación municipal; finalmente este ordenamiento establece la categoría de caserío, el cual deberá contar con quinientos habitantes. Estas categorías pueden variar dependiendo al número de habitantes en ellas, así como el tipo y número de servicios que en ellas exista, lo que implica que dichas localidades pueden ser elevadas de categorías, ya sea mediante declaración de la legislatura a promoción del Ayuntamiento.

A lo que el doctor Gustavo Martínez Cabañas apunta: *“De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para el efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso la extensión o límite son determinados por el ayuntamiento.”*⁷

El artículo 115 Constitucional, como ya quedó anotado establece que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se establece la instalación, funcionamiento, atribuciones y todo lo relativo al Ayuntamiento.

Este ordenamiento legal establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años, contarán con un presidente, síndicos y regidores, me refiero a estos últimos en plural ya que su número depende de la cantidad de habitantes que tengan los municipios. Los Ayuntamientos el día primero de agosto, se constituirán en cabildo público para informar por escrito el estado que guarda la administración pública municipal y las labores realizadas durante el ejercicio, el día 18 de agosto los ayuntamientos iniciarán su periodo de labores, el ayuntamiento saliente dará posesión al ayuntamiento entrante levantando actas y documentos relativos a la entrega y recepción de la administración municipal con la participación de miembros de los ayuntamientos entrantes y salientes. El Ayuntamiento de los municipios funcionará y residirá en la cabecera municipal y sólo con aprobación del Congreso del Estado, podrán cambiar su lugar de residencia de manera temporal o permanente. Los Ayuntamientos tienen como obligación sesionar una vez cada ocho días o las veces que sea

⁷ Martínez Cabañas Gustavo, “ La Administración Estatal y Municipal de México”, Instituto Nacional de la Administración pública, 1ª Edición, México 1985, p.p. 157.

necesario en casos urgentes, sus sesiones deben ser públicas y celebrarse en la sala de cabildos, estas sesiones tienen que ser presididas por el presidente municipal o quien legalmente lo represente. (artículos 15 a 30).

El Ayuntamiento tendrá diversas atribuciones, entre las cuales se encuentran la de expedir y reformar el Bando Municipal, reglamentos, etc., lo necesario para el cumplimiento de sus atribuciones, como celebrar convenios con las autoridades competentes, acordar la división territorial municipal, acordar la categoría y denominación política que corresponda a las localidades, concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores, administrar su hacienda en términos de ley, autorizar la contratación de empréstitos, proporcionar los servicios públicos a los habitantes del municipio, promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo, sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado, coadyuvar en el ejecución de los planes y programas federales y estatales, etc. (Artículo 31)

El Doctor Gustavo Martínez Cabañas apunta la definición de Ayuntamiento: *“... como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.”*⁸

Este ordenamiento, también establece los casos en que se suspenderá o desaparecerá el Ayuntamiento, siempre que la legislatura así lo acuerde con aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, entre las que se encuentran la de ejecutar planes y programas diferentes a los aprobados, retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o cooperaciones que

⁸ Idem

en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras.

Por otra parte, de igual forma se mencionan las causas que propician la desaparición del Ayuntamiento, de las que destacan las siguientes: el ataque a las instituciones públicas, violación a la Constitución Política del Estado o leyes locales, realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, existencia entre los miembros del ayuntamiento de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del ayuntamiento, etc.

Esta ley establece las diferentes atribuciones que corresponden a los diferentes funcionarios del ayuntamiento.

Entre las atribuciones del Presidente Municipal, se encuentran las de presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento, 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, vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos, cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, aplicar a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos a las autoridades correspondientes, asumir la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios. Así también existen prohibiciones para el presidente municipal, entre las que se encuentran distracción de fondos y bienes municipales de los fines destinados, ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, cobrar personalmente o por interpósita persona multa o arbitrio alguno, o

autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales, utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares, etc.

Diverso funcionario del ayuntamiento es el síndico, quien tiene a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, deberán revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal, cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando los requisitos legales establecidos, vigilar que las multas impuestas ingresen a la tesorería, participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, etc.

Los regidores como funcionarios del ayuntamiento, les corresponde asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, vigilar y atender al sector de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.

Para que el ayuntamiento pueda desempeñar sus diferentes funciones, contará con el apoyo de autoridades auxiliares, entre los que se encuentran los delegados y subdelegados, jefes de sector o de sección y los jefes de manzana.

A los delegados y subdelegados les corresponde entre otras cosas vigilar el cumplimiento del bando municipal, así como de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento, reportar a las dependencias administrativas las violaciones cometidas a las mismas, elaborar programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones con asesorías del ayuntamiento, entre otras.

A los jefes de sector o de sección y jefes de manzana, les corresponderá colaborar en mantener el orden, seguridad y tranquilidad de los vecinos, reportando ante los cuerpos de seguridad las conductas que requieran de su intervención, informar al delegado las deficiencias de los servicios públicos municipales.

También los ayuntamientos podrán auxiliarse de comisiones de ayuntamiento, consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales representativas de la comunidad, para poder cumplir con sus fines. Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio, estas comisiones podrán ser permanentes o transitorias, serán permanentes las comisiones de gobernación, de seguridad pública, de tránsito, de protección civil, de hacienda, de cultura, de educación pública, deporte y recreación, de empleo, salud pública, población, etc.

Las comisiones sólo serán transitorias cuando se designan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales, a las cuales deberán dar solución a los problemas, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal.

Los consejos de participación estarán integrados hasta por cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes, los que estarán encargados entre otras cosas de promover la participación ciudadana, coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados, participarán en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.

En tanto que las organizaciones sociales estarán integradas con los habitantes del municipio y sus actividades serán transitorias o

permanentes conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar.

Esta ley establece que el ayuntamiento contará con un consejo municipal de protección civil, el cual estará encabezado por el presidente municipal, teniendo como funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado para la prevención y adopción de acuerdos, debiendo identificar en atlas de riesgos municipal los sitios que puedan ser escenarios de situaciones de emergencia o desastre, así también esta comisión estará encargada de elaborar los planes operativos para prevenir riesgos y proteger a la población y reestablecer la normalidad con la oportunidad y eficacia debida en caso de desastre.

De igual forma establece que el ayuntamiento para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, contará con el auxilio de dependencias y entidades de la administración pública municipal, entre los que se encuentran la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal.

Entre las atribuciones del secretario del ayuntamiento están la de asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes, emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento, elaborar el inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales.

Mientras que la tesorería municipal se encargará entre otras cosas de la recaudación de ingresos y erogaciones del ayuntamiento, administrará la hacienda pública municipal, presentará anualmente un informe de la situación contable financiera de la tesorería, intervendrá

en la elaboración del programa financiero municipal, glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

Uno de los elementos más importantes del municipio se encuentra regulado por este ordenamiento, siendo este la hacienda pública municipal, estableciendo que ésta se encontrará integrada por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, las rentas y productos de todos los bienes municipales, las donaciones, herencias y legados que reciban, capitales y créditos a favor del municipio y demás ingresos establecidos por la ley de ingresos de los municipios.

Así también establece que dentro de los bienes de dominio público municipal se encuentran 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 antes mencionados; pinturas murales, esculturas u obras artísticas de valor artísticos que se encuentren incorporadas a los inmuebles propiedad del municipio.

De igual forma establece que serán bienes del dominio privado municipal los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, los muebles o inmuebles que formen parte de su patrimonio o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de algún servicio y los muebles o inmuebles que por cualquier título adquiera el municipio.

Contempla que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales entre las que se encuentran el alumbrado público, agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, limpia y disposición de desechos, mercados y centrales de abastos, panteones,

rastrero, calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, seguridad pública y tránsito, etc; debiendo prestar estos servicios públicos, las unidades administrativas y organismos auxiliares de los ayuntamientos, (artículos 125 y 126).

En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos, en su caso de tránsito, en los cuales el jefe inmediato será el presidente municipal. Así también en cada municipio se designará a propuesta del presidente municipal un oficial calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, asimismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria.

Este ordenamiento también establece como obligación del ayuntamiento expedir el bando municipal, respecto del cual me referiré más adelante.

Esta ley habla de las sanciones que se han de aplicar cuando haya infracciones a las normas contenidas en el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, las cuales serán sancionadas atendiendo a la gravedad de la falta cometida, sanciones que consistirán en amonestación, multa, suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia, cláusula temporal o definitiva y arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Finalmente esta ley establece en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, que en delitos de orden común, estos no gozarán de fuero ni inmunidad, permitiendo a la autoridad competente proceder en contra de ellos.

Al respecto el Doctor Gustavo Martínez Cabañas, anota la importancia de la función de las leyes orgánicas municipales: *“... es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio.”*⁹

3.- REGLAMENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

El reglamento municipal constituye un conjunto de normas de carácter general, impersonal y obligatorio para toda la comunidad, expedido por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Además de que constituye un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula tanto las acciones de gobierno como las de la ciudadanía.

Los reglamentos municipales tienen como finalidad regular las actividades de gobierno y de los gobernados para lograr una buena relación y convivencia entre los mismos, así como lograr una cultura democrática de convivencia colectiva; también tienen como finalidad mantener el orden en la prestación de servicios municipales y así controlar la captación de ingresos dirigidos a la hacienda municipal fomentando el desarrollo de una cultura de honestidad en el manejo de los recursos económicos, y fomentar la importancia de los impuestos para el desarrollo del municipio.

También tendrán como objetivo evitar las improvisaciones, las malas interpretaciones de la ley y abusos de las autoridades y funcionarios en situaciones de carácter general; además de que establecen un orden en las facultades, derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

⁹ Idem.

“Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.”¹⁰

Los Ayuntamientos pueden expedir sus respectivos reglamentos, al respecto anota el Doctor Gustavo Martínez Cabañas, lo siguiente:

“... los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración municipal y las de los particulares, ya sea en forma individual o colectiva.”¹¹

Dicha facultad corresponde a los ayuntamientos por ser los órganos que tienen mayor contacto con los habitantes de los municipios, lo que presupone que los ayuntamientos tienen conocimiento de las necesidades de sus habitantes, por lo que pueden decidir respecto de la expedición los mismos.

Existen varios tipos de reglamentos, que son los siguientes:

a).- LOS BANDOS DE POLÍCIA Y BUEN GOBIERNO.

Son los documentos que adecua la Ley Orgánica Municipal de la entidad a las condiciones particulares de cada municipio, señala los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garantizan la tranquilidad y seguridad pública de la ciudadanía. En él señala disposiciones generales, integración del territorio municipal, población municipal, es decir, el número oficial de pobladores, gobierno y administración municipal, hacienda pública municipal, desarrollo urbano y obras públicas, servicios públicos municipales, actividades de los particulares, bienestar social, el orden y la seguridad pública, infracciones y sanciones, las ciudades más importantes, las comunidades, pueblos, ranchos, caseríos, los límites

¹⁰ Instituto de Administración Pública, “La Reglamentación Municipal”, 1ª. Edición, México 1985, página 3.

¹¹ Ibidem.

territoriales y los municipios con que colinda, una breve historia del municipio, el significado del escudo municipal, nombre de los integrantes del ayuntamiento, etc.

El Doctor Gustavo Martínez Cabañas, los define como: *“... conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad en su jurisdicción.”*¹²

Otra definición de los bandos la da el Instituto Nacional de la Administración Pública, que dice lo siguiente: *“El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad”*¹³

Existen cuatro tipos de reglamentos municipales que son:

a).- LOS QUE REGULAN LA VIDA INTERNA DEL AYUNTAMIENTO.

Son los reglamentos que establecen los límites, facultades, atribuciones y obligaciones del Presidente Municipal, Síndico y regidor, además establece la organización y celebración de las sesiones del cabildo.

A este Reglamento lo constituyen los siguientes aspectos:

- Define el lugar en el que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de instalación.
- Delimita las funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.

¹² Idem.

¹³ Ibidem.

- Se delimitan los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento y los casos en los que se delibera a través de votos.
- Se establecen las facultades del Ayuntamiento para revocar acuerdos del cabildo que se consideren mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.
- Establecen periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias, se establecen disposiciones generales para la celebración de sesiones en su recinto oficial o salón de cabildos y el número de mínimo de representantes del ayuntamiento para celebra sesión.
- Otorga facultades y obligaciones a los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada, de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal.
- Da todas las disposiciones que faciliten el desempeño del ayuntamiento.

b).- LOS QUE REGULAN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL APARATO ADMINISTRATIVO.

Estos establecen las atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de cada dependencia, organismos y servidores públicos municipales, regulando la organización y funcionamiento de los sistemas y procedimientos básicos de la administración municipal.

d).- LOS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Estos regulan las gestiones de servicios de la comunidad y de los particulares ante la administración pública municipal y establece los lineamientos para la obtención y proporción de los servicios.

Este reglamento contiene:

- La definición del servicio público que se va a regular.
- Señala la unidad orgánica del municipio responsable de la administración y operación del servicio público de que se trata.
- Establece las formas de financiamiento para la prestación del servicio.
 - Otorga los derechos y obligaciones de los usuarios.
 - Establece la forma en que debe administrarse, como lo son:
 - Directa: Cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.
 - Concesión; Cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho de prestar un servicio público.
 - Colaboración: Cuando el servicio público se presta con participación de particulares y el ayuntamiento, señalándose las responsabilidades y obligaciones que ambos tiene en la administración del servicio.
 - Convenios: Cuando el Municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio.

d).-LOS QUE ESTABLECEN Y REGULAN LA RELACIÓN DEL AYUNTAMIENTO CON LA POBLACIÓN Y LOS PARTICULARES.

Estos establecen disposiciones administrativas horarios, condiciones de establecimientos, características de servicios, entre otras, para que sean cumplidas en el desempeño de las actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de los particulares. También en él se fijan las condiciones para la obtención de las licencias para el funcionamiento de diversas actividades, en las cuales se señala el periodo de vigencia y los pagos a realizar por dichas licencias.

En estos ordenamientos se establecen los derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria, además de que se determinan prohibiciones con sus respectivas sanciones, las cuales deberán ser respetadas por los particulares.

Actualmente existen diversos reglamentos para disciplinar la vida municipal de los cuales cabe resaltar las siguientes:

- Reglamento de Espectáculos Taurinos en el Estado de México.
- Reglamento de Fomento Económico del Estado de México.
- Reglamento de la Ley Agrícola y Forestal del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de México.
- Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México.
- Reglamento de Salud del Estado de México.
- Reglamento de Tránsito del Estado de México.
- Reglamento de Fomento y Desarrollo Agropecuario, Avícola y Forestal del Estado de México.
- Reglamento del Registro Civil del Estado de México.
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de México.
- Reglamento Interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.
- Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Locales.
- Reglamento para la Entrega y Recepción de las Unidades Administrativas de la Administración Pública del Estado de México.

Los anteriores, son algunos de los reglamentos que actualmente existen en el marco jurídico del municipio.

4.- BANDOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO.

El bando municipal es otro de los ordenamientos que se encarga de regular las funciones del municipio, siendo individual para cada municipio, en virtud de que este es elaborado de acuerdo a las características y vida propia de cada municipio. Todos los bandos municipales básicamente regularán, nombre y escudo del municipio; fines u objetivos del ayuntamiento; territorio, organización territorial y administrativa del municipio; población del municipio; gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; servicios públicos municipales; desarrollo económico y bienestar social; protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; infracciones, sanciones y recursos; y demás que estimen necesarios, (artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

El Doctor Gustavo Martínez Cabañas, destaca la importancia de los bandos municipales, al señalar: *“El Bando de Policía y buen gobierno es un instrumento fundamental para el gobierno municipal ya que representa un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Por esa razón, los bandos municipales deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento del mayor número de vecinos y habitantes de la comunidad municipal.”*¹⁴

En la última fracción al establecer “las demás que estimen necesarios”; los legisladores dejan abierta la posibilidad a cada

¹⁴ Ibidem.

municipio, para que regulen en su bando los aspectos que estimen necesarios para el desarrollo de sus funciones adecuándose a las características y a la vida cotidiana de cada municipio. Además de que es lo que permite establecer diferencias entre los diversos bandos municipales; por lo que resulta atinado referir los diferentes aspectos que se encuentran regulados en los bandos de Chalco, Ecatepec de Morelos y Tultepec.

CHALCO.

En este Bando Municipal además de los rubros antes mencionados se contempla, un título referente a la ***participación ciudadana***, en el que establece que las autoridades municipales promoverán la mayor participación ciudadana en la solución de problemas de la comunidad, mediante la creación de Consejos de Participación Ciudadana, los cuales servirán para mantener un lazo de comunicación entre los habitantes y el ayuntamiento, teniendo como obligación dichos consejos el informar mensualmente al ayuntamiento y a los vecinos sobre el estado de las recolecciones de aportaciones económicas o en especie que se hayan obtenido, así como uso dado a estos fondos, además deberá presentar proyectos al ayuntamiento con la anuencia de los vecinos sobre acciones a realizar a futuro; un título en el que se contempla el ***desarrollo urbano y planeación municipal***, en el primero de los mencionados le corresponde formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos en su territorio, además de que les corresponde conocer de asuntos como ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, expedir licencias de uso de suelo, licencias de construcción, cédulas informativas de zonificación, dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos, etc. y en cuanto a la planeación municipal establece que este objetivo estará a cargo de un Comité de Planeación Municipal el cual

tendrá como principal función dar seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal; en el título de **licencias** establece para el desarrollo de cualquier actividad comercial, industrial o de servicios prestados por particulares, es necesario que éstos cuenten con un permiso, licencia o autorización que otorga el ayuntamiento, dando cumplimiento a lo solicitado por el ayuntamiento; en el título de las **faltas, infracciones, sanciones y recursos administrativos** se contempla como falta al bando municipal toda acción u omisión que altere el orden público o afecte la seguridad pública, y como infracción toda acción u omisión que contravenga al bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, actos a los que les corresponderá una sanción conforme al artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consistentes en amonestación, multa, clausura temporal o definitiva o suspensión del permiso, licencia o autorización, arresto y reparación del daño. En cuanto a los recursos administrativos establece que las resoluciones administrativas de la Dirección de Comercio podrán ser impugnadas, siguiendo el trámite establecido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

ECATEPEC DE MORELOS.

En este ordenamiento, regula además de los rubros anotados básicamente, el título de **las unidades habitacionales en régimen de condominio** establece que estas unidades habitacionales se regirán a lo establecido en la Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México; el título de **los programas municipales del gobierno** establece la importancia de implantar programas para definir las políticas que permitan la realización de actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades prioritarias de los ecatepequenses, institucionalizando programas de gobierno que tengan como finalidad hacer que las diversas áreas de la Administración Pública Municipal respondan ante las necesidades de la

población identificando los requerimientos de estos; en el título de **las actividades industriales, comerciales y de servicios** establece que los habitantes de este municipio podrán desempeñar actividades industriales y de comercio con la autorización o licencia de funcionamiento emitida por la Tesorería Municipal, previamente el cumplimiento de requisitos solicitados por esta; en el título de la **asistencia social y reconocimiento**, establece que el Ayuntamiento para satisfacer las necesidades de los habitantes podrá solicitar el apoyo de instituciones privadas y en cuanto al reconocimiento establece que se reconocerán a los particulares y servidores públicos que destaquen por sus actos u obras en beneficio de la comunidad; en el título **de las oficialías mediadoras-conciliadoras, de las oficialías calificadoras** establece que las primeras tendrán como función principal mediar conflictos vecinales intentando inducir acuerdos basados en la conciliación y a las segundas les corresponde calificar faltas administrativas de índole municipal, acciones u omisiones que deberán considerarse como faltas o infracciones al orden público y a la tranquilidad de las personas, conforme a la Ley Orgánica Municipal y el título referente a las **verificaciones, infracciones, sanciones y recursos**, establece que las verificaciones que realicen las áreas de la Administración Pública Municipal, deberán realizarse conforme al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como con una orden escrita expedida por autoridad competente, en cuanto a las infracciones y sanciones establece que infracción es toda acción u omisión que contravenga al bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, las violaciones al bando, reglamento, acuerdos y circulares de observancia general, a las que les corresponderá la imposición de una sanción tomando en consideración la gravedad de la falta, la capacidad económica y los antecedentes del infractores, debiendo satisfacer los requisitos del artículo 129 y demás relativos y aplicables del Código de Procedimientos Administrativos del

Estado de México, aplicando sanciones como son el apercibimiento y amonestación, multa, suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia del establecimiento, clausura temporal o definitiva, arresto administrativo, reparación del daño y demás sanciones que establezcan otros ordenamientos municipales, además establece los casos en que procederán las sanciones antes mencionadas; pero de este título cabe resaltar que contempla un capítulo referente a **los menores infractores** establece el procedimiento a seguir cuando un menor de edad es presentado ante un Oficial Calificador, así como el tratamiento que se deberá dar al mismo.

T U L T E P E C

En este bando municipal y de policía, cabe resaltar que se regulan **los derechos humanos** establece que el ayuntamiento nombrará un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, que estará encargado de vigilar la protección e inviolabilidad de los derechos humanos de la población, informando a la Comisión respectiva del Estado de México las violaciones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos que residan en el municipio, así también establece los requisitos que deberá reunir el coordinador así como sus atribuciones; en el título de **control fiscal** establece las atribuciones del Ayuntamiento como lo son la actualización de los padrones de comercio, industria y servicios, vigilar que los causantes den cumplimiento a sus obligaciones, podrá exigir el pago de créditos fiscales que no hayan sido cubiertos, así también establece que las autoridades municipales estarán facultadas para instruir los procedimientos administrativos correspondientes; en el título **de la tenencia de la tierra y del desarrollo urbano** establece que el Ayuntamiento tendrá la facultad de intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra, el ayuntamiento establecerá programas para la regularización de la tenencia de la tierra por conducto de la Dirección

de Regularización de la Propiedad Privada, así también establece las atribuciones del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano entre las que se encuentran la de participar en la elaboración o modificación del plan regional de desarrollo urbano del Estado de México cuando incluya parte o la totalidad de su territorio municipal; en el título de **la obra pública** se establece que la obra pública será todo trabajo que construya, demuela conserve o modifique bienes inmuebles que estén destinados al servicio público o al uso común, así como que al Ayuntamiento le corresponde ejecutar las obras públicas del Municipio, las que podrán realizarse con la cooperación de la comunidad, entre otras atribuciones; en el título **de la salud pública, de la política ambiental, de la conservación ecológica, de la protección al ambiente y la protección a los animales** establece que el Ayuntamiento deberá coordinarse con las instituciones, organismos y dependencias correspondientes para regular las acciones en materia de salud pública, conservación ecológica y protección al ambiente en el marco de las acciones establecidas para el desarrollo sustentable, en cuanto a la política ambiental establece que el Ayuntamiento por conducto de la Dirección de Ecología y Salud Municipal, elaborará, actualizará y gestionará el programa de ordenamiento ecológico municipal sujetándose a las disposiciones que se dicten en materia estatal y a lo ordenado en el libro cuarto del Código Administrativo del Estado de México; en este título se establece un capítulo que trata de la flora y la fauna nocivas y la protección a los animales en el que establece que el Ayuntamiento tendrá diversas facultades a través de la Dirección de Ecología y Salud y se encargará entre otras cosas de observar el cumplimiento de la protección de los animales domésticos y silvestres de acuerdo a lo establecido en la ley Protectora de Animales del Estado de México, además contempla un capítulo de **recolectores de basura conducido por semovientes** en donde se establece que los propietarios y poseedores de medios de transportes recolectores de

basura movidos por animales de tiro dentro del territorio municipal tendrán como obligación no obstruir la vía pública con carreta, semovientes o basura, recoger de la vía pública el excremento de sus animales de tiro, no conducir las carretas por menores de diez años de edad, entre otras; establece un título que regula acerca de **la familia, de la protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, de la civilidad, de la moral pública y de las buenas costumbres** en el que se establece que las autoridades municipales tomarán las medidas necesarias para el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de los grupos familiares existentes en el territorio municipal a efecto de preservar la unidad familiar, establece que el Ayuntamiento determinará las medidas pertinentes para el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, prohibiendo realizar exhibiciones obscenas o inducir a terceras personas a realizarlas en la vía pública, realizar todo tipo de actos que ofendan a la sociedad, corromper a menores de edad o inducirlos a la prostitución y a la vagancia, etc; en el título de **la fabricación, almacenamiento, transporte, venta y uso de artículos pirotécnicos en el municipio** establece que sólo podrán fabricar, almacenar, transportar, vender y usar artículos pirotécnicos dentro del territorio municipal las personas físicas o morales que tengan autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Gobierno del Estado, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, prohibiendo el manejo de artículo pirotécnicos en casas habitación, centros escolares, centros religiosos, parques plazas, vía pública, lugares de uso común, cabecera municipal o área urbana; regulando que el incumplimiento de este capítulo estará sancionado de conformidad con la reglamentación municipal, la cual estará a cargo de la Jefatura de Fomento Artesanal y Promoción de la Pirotecnia dando cuenta las autoridades estatales y federales como a la Secretaría de la Defensa Nacional para los efectos de su competencia.

Como se puede advertir de estos tres bandos manejados como ejemplos, existen características diversas en sus regulaciones dependiendo de sus características y del desarrollo de su vida cotidiana, ya que en los bandos municipales existentes no se desarrolla una vida cotidiana generalizada entre ellos, dado a la diversidad de las actividades económicas a que se dedican sus habitantes.

IV. FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO.

1. PATRIMONIO DEL MUNICIPIO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II, establece que el municipio manejará su patrimonio conforme a la ley, al referirnos al patrimonio del municipio se hace referencia a todo tipo de bienes materiales o inmateriales que le pertenecen y sobre los que tiene dominio, desde luego incluyendo principalmente los recursos económicos a su disposición. El municipio administra libremente su patrimonio para proporcionar los servicios requeridos dentro de su jurisdicción cumpliendo con el objetivo y razón de ser de los bienes que integran dicho patrimonio.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO.

Los bienes del Municipio se encuentran regulados en la Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios, propiamente en su artículo 13, en el que se establece que dichos bienes los constituyen los bienes de dominio público y privado.

Los bienes de dominio público se encuentran clasificados en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público.

Entendiendo como bienes de dominio público de uso común, ***“...los que pueden ser aprovechados por las habitantes del Estado de México y de sus Municipios sin más limitaciones y restricciones que las establecidas por la leyes y los reglamentos..”***, así lo establece el artículo 15 de la ley antes referida. Bienes en los que se encuentran las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística

incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Estado, de los municipios o de sus organismos auxiliares, cuya conservación es de interés general, los muebles propiedad estatal o municipal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido y las piezas artísticas o históricas de los museos, las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal, montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, monumentos históricos de propiedad estatal del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales, (artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios).

Los bienes del dominio público destinados a un servicio público, son aquellos que utilicen los poderes del Estado y los municipios para el desarrollo de sus actividades o los que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos.

Estableciendo la ley en mención que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a gravamen o afectación de dominio alguno, acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, mientras no se pierda este carácter. Los órganos de gobierno y los particulares sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos que la ley establezca.

Los bienes del dominio privado son los que por su naturaleza están sujetos al derecho privado, entre los que se encuentran los muebles e inmuebles no comprendidos en los artículos 15 y 17 de Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, los ubicados dentro del Municipio que puedan ser enajenados, los inmuebles declarados vacantes conforme a la legislación civil del Estado de México en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público, los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal, los inmuebles adquiridos por los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público, (artículos 19 y 20 de la ley en mención).

Los muebles del dominio privado de los municipios son embargables y prescriptibles en términos del Código Civil del Estado de México, y tratándose de prescripción se duplicarán los plazos para que ésta opere; una vez realizada la desincorporación de los inmuebles del dominio privado de los municipios estos podrían ser objetos de transmisión de dominio a título oneroso o gratuito; permuta con entidades públicas o con particulares; enajenación a título oneroso para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de los poderes del Estado y Municipios o para el pago de pasivos; donación a favor de la federación, de los estados o de los municipios, para ser utilizados en la prestación de servicios públicos; donación o comodato a favor de asociaciones e instituciones privadas que realicen actividades de interés social y no persigan fines de lucro; enajenación a título oneroso a favor de personas físicas o morales que requieran disponer de estos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la

colectividad; dación en pago por concepto de indemnización, en términos de la Ley de Expropiación para el Estado de México. Entendiendo como desincorporación, el acto por el que se excluye un bien del patrimonio público, (artículo 48 Ley de Bienes del Estado de México).

3. INGRESOS DEL MUNICIPIO

A) INGRESOS ORDINARIOS DEL MUNICIPIO.

1) IMPUESTOS.

El Código Fiscal de la Federación define al impuesto en el artículo 2° fracción I, de la siguiente manera:

“I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.”

El impuesto constituye un acto unilateral, ya que éste se paga para contribuir a los gastos públicos, por lo que representa una obligación para los pasivos, que el impuesto sea obligatorio no implica que todas las personas deban de pagarlo, ya que únicamente lo harán las personas que encuadren en la situación que la ley establece.

Los ingresos son aprobados por las legislaturas estatales, al respecto señala el Doctor Carlos F. Quintana Roldan, *“Al no tener el Municipio Facultades legislativas formales, su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones aunque sí pueden proponer al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos,*

derechos y demás contribuciones y las tablas de valores unitarios aplicables al suelo y construcciones.”¹

Los Municipios no se encuentran facultados para establecer sus contribuciones, ya que esta función únicamente corresponde a las Legislaturas Locales, controlando de esta manera a los municipios, en cuanto a la imposición de tributos, al respecto cabe citar las siguientes tesis aisladas:

“IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO, SINO LA LEGISLATURA LOCAL.

Es cierto que el artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los Municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales; pero esta libertad no significa que los Municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas Legislaturas y lo que se confiere a los Municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijan las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además, el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la Ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los Ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados.

¹ Ibidem

Séptima Época, Tomo 39 Sexta Parte, página 41, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión A-152/72. Bacardí y Compañía, S. A. 19 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Antonio Ríos

“IMPUESTOS MUNICIPALES. La facultad de señalar los impuestos con que debe formarse la hacienda pública, de los Municipios, compete exclusivamente a las legislaturas de los Estados. Quinta Época, Tomo IV, Página 372, Instancia Pleno, Semanario Judicial de la Federación.”

Amparo administrativo en revisión. Figueroa viuda de Gris María. 14 de febrero de 1919. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

“AYUNTAMIENTOS, COBRO DE IMPUESTOS POR LOS. Es ilegal el acto de Ayuntamiento por el que establece impuestos a los causantes, ya que la fijación de contribuciones es de la competencia exclusiva del Poder Legislativo, y nunca puede quedar al arbitrio de las autoridades municipales.” Quinta Época, Tomo LIII, Página 3283, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión 4533/37. Quirino Teodoro y coagraviados. 29 de septiembre de 1937. Unanimidad de cuatro votos. Relator (ausente): Jesús Garza Cabello.

“IMPUESTOS, FIJACION DE, POR LOS AYUNTAMIENTOS. Al Poder Legislativo, de modo exclusivo, atañe fijar y precisar los impuestos de los causantes de un Estado o del Municipio o los límites dentro de los cuales las autoridades respectivas los fijen, pero siempre estando predeterminados

tales extremos, sin que sea aceptable que esa facultad del poder aludido sea delegable, porque ello equivaldría a estimar que las autoridades municipales podrían legislar en materia fiscal.” Quinta Época, Tomo LXXXIX, Página 2073, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión 2775/44. Delgado J. Jesús y coagraviados. 23 de agosto de 1946. Unanimidad de cinco votos.

Por lo que cabe resaltar que por una parte la federación tiene intervención directa para el señalamiento de los impuestos a cobrar por parte de los municipios, esto a través de las legislaturas estatales, y por la otra en el sentido de que la mayoría de los impuestos recaudados de manera global por los municipios, tienen como destino la federación, ya que sólo una parte muy pequeña es la que regresa a los municipios.

Dentro de los impuestos, según la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, se encuentran contemplados los siguientes rubros:

A) IMPUESTO PREDIAL

Al pago de este impuesto se encuentran obligados a pagarlo las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias y poseedoras de inmuebles en el Estado, teniendo como obligación los propietarios de los mismos, calcular y pagar este impuesto de manera anual. Teniendo los propietarios o sujetos pasivos en esta relación, la obligación de pagar este impuesto en una sola exhibición en los meses de enero y febrero cuando el importe sea de hasta de tres días de salario mínimo general del área geográfica a que corresponda la ubicación del inmueble. Cuando el importe sea mayor de tres a seis días de salario mínimo este se pagará en dos exhibiciones en los meses de enero y julio; y cuando el importe exceda de

seis días este se dividirá en seis partes para su pago, (Artículos 107 y 112 del Código Financiero del Estado de México).

Al respecto cabe señalar que aún cuando los propietarios no tengan su domicilio particular en cada uno de sus inmuebles, tiene la obligación de pagar este impuesto.

En cuanto a este impuesto cabe citar la siguiente tesis aislada:

“IMPUESTOS, DESTINO DE LOS, EN RELACION CON LA OBLIGACION DE LOS PARTICULARES, DE PAGARLOS. Si bien es cierto que el artículo 31, en su fracción IV, de nuestra Carta Fundamental, establece como obligación de los mexicanos, contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Estado o Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes, también es verdad que esos impuestos deben aplicarse precisamente a los gastos públicos, o lo que es lo mismo, a los servicios que el Estado debe prestar al conglomerado social en general. En estas condiciones, el impuesto será únicamente obligatorio, cuando sea proporcional, equitativo y se destine a sufragar los gastos que puedan establecerse en razón de la diversa jurisdicción fiscal, pues existe una jurisdicción de la Federación, una jurisdicción estatal y una jurisdicción municipal, y por tanto, los impuestos federales sólo deben establecerse para sufragar los gastos de la Federación, los impuestos estatales, para sufragar los del Estado y los impuestos municipales, para sufragar los gastos del Municipio.” Quinta Época, Tomo LXVIII, Página 1564, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión 378/40. Domínguez Peón Alvaro. 6 de mayo de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. La publicación no menciona el nombre del ponente.

B) IMPUESTOS SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y OTRAS OPERACIONES TRASLATIVAS DE DOMINIO.

Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas, que adquieren inmuebles ubicados en el Estado, así como derechos relacionados con los mismos. Tomando en consideración que la adquisición se dará con todo lo que implique el adquirir una propiedad, entre las que se encuentran podemos mencionar las donaciones, permutas, cesiones de derechos, fusión y escisión de sociedades, entre otras, a excepción de las adquisiciones que se realizan por constituirse la copropiedad o la sociedad conyugal.

Este impuesto deberá ser pagado dentro de los diecisiete días siguientes al en que se efectúe cualquiera de las maneras de adquisición, mediante una declaración que se presenta en una forma oficial autorizada, (artículos 113, 114 y 116 del Código Financiero del Estado de México).

C) IMPUESTO SOBRE CONJUNTOS URBANOS.

Este impuesto será pagado por las personas físicas y jurídicas colectivas que desarrollen conjuntos urbanos subdividan, modifiquen el tipo de conjunto urbano autorizando, incluyendo el tipo y número de viviendas previstas conforme lo establece el Código Administrativo del Estado de México. Este impuesto será pagado en la tesorería correspondiente, dentro de los noventa días siguientes contados a partir de la publicación en el diario oficial del acuerdo de autorización del conjunto urbano o de las subdivisiones de predios de que se trate o de sus modificaciones (Artículos 118 y 119 fracción II del Código Financiero del Estado de México).

D) IMPUESTO SOBRE ANUNCIOS PUBLICITARIOS.

Este impuesto lo pagarán las personas físicas o jurídicas colectivas que por sí o por interpósita persona coloquen o instalen en bienes del dominio público o privado, anuncios publicitarios susceptibles de ser observados desde la vía pública o lugares de uso común, así como la distribución de publicidad impresa en la vía pública, que anuncien o promuevan la venta de bienes o servicios. Este tipo de impuesto será pagado de manera bimestral o cada vez que se efectúe la publicidad. Quedan exceptuados del pago de este impuesto los anuncios que tengan por finalidad publicitar el nombre, denominación o razón social de un establecimiento de anuncios adosados o pintados en el mismo, así como los que promueven eventos educativos y culturales sin fines de lucro, (Artículos 120 y 121 segundo párrafo del Código Financiero del Estado de México).

E) IMPUESTO SOBRE DIVERSIONES, JUEGOS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.

Pagarán este impuesto las personas físicas o jurídicas colectivas que obtengan ingresos por la explotación de juegos y espectáculos públicos. Entendiendo como juego a las maquinas o aparatos de recreación o de azar autorizados, que tengan la finalidad de diversión o entretenimiento de las personas quienes pagarán una cantidad de dinero para poder tener acceso a ellos. Y como espectáculo público todo evento, función exposición, exhibición, ferias y actos de esparcimiento, sean teatrales, deportivos, musicales o de naturaleza semejante, que se lleven acabo en teatros, calles, plazas, locales abiertos o cerrados en los que se tenga que pagar una cantidad de dinero para presenciarlos.

Este impuesto será pagado dentro de los primeros diecisiete días de cada mes, por las personas que lleven acabo habitualmente actividades que causen este impuesto, y quienes realicen dichas actividades de manera

temporal pagarán este impuesto diario en la tesorería, (Artículos 122 y 124 del Código Financiero del Estado de México).

F) IMPUESTO SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE HOSPEDAJE.

Pagarán este impuesto y lo trasladarán en forma expresa y por separado a las personas que reciban los servicios, las personas físicas y jurídicas colectivas que dentro del municipio presten el servicio de hospedaje a través de hoteles, moteles, albergues, posadas, hosterías, mesones, campamentos, paraderos de casas rodantes y otros establecimientos que presten servicios de la misma naturaleza, incluyendo la modalidad de tiempo compartido. Este impuesto se pagará por medio de declaración que se presentará a la tesorería dentro de los primeros diecisiete días del mes siguientes al en que se perciban las contraprestaciones, (Artículos 125 y 127 del Código Financiero del Estado de México).

G) IMPUESTOS NO COMPRENDIDOS EN FRACCIONES PRECEDENTES QUE ESTUVIERON VIGENTES EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

Este tipo de ingresos no se encuentran regulados de manera tacita en la ley de ingresos debido a su variabilidad, ya que como son resultado de la falta de liquidación de deuda, estos ingresos pueden estar vigentes por periodos cortos y no de manera permanente durante la vigencia de la ley de ingresos aplicable a determinado periodo. Por lo que no implican un ingreso preciso y seguro durante determinados periodos.

Los impuestos anteriores se encuentran regulados en la Ley de Ingresos del Estado de México, esto es que cada impuesto cobrable por parte del Municipio se encuentra perfectamente regulado por la Ley aplicable, esto

implica el control que tiene cada municipio respecto de los impuestos a cobrar.

2) DERECHOS.

El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación en su fracción IV, la cual establece lo siguiente:

“...Fracción IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados, por prestar servicios exclusivos del Estado.”

Esta forma de ingreso proviene del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación o bien, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

El pago por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, se pagan en el monto, forma lugar y época que establezca la ley, y en caso de no hacerlo en la forma prevista, no se otorgará el permiso o la concesión y no se podrán usar o explotar los bienes del dominio público de la nación. En este ingreso existen dos sujetos relacionados el sujeto activo que es el Estado a través de la Administración Pública Federal y concretamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un sujeto pasivo que son las personas físicas o morales permisionarias y concesionarias.

Lo que da origen a los derechos es la prestación de un servicio público que presta el estado de manera concreta y personal a otro sujeto que es el pasivo el cual lo conforman las personas físicas o morales que son quienes solicitan el servicio, lo que implica una contra-prestación, a la que le corresponde como tal una remuneración por el servicio.

Dentro de los servicios que presta el Municipio y que producen esta contribución, se encuentran los derechos por el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; derechos por el registro civil, derechos de desarrollo urbano y obras públicas, derechos por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y acceso a la información pública; derechos por servicios de rastros; derechos por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes; derechos por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales o de servicios, servicios de panteones, estacionamiento en la vía pública y de servicio público, derechos por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público, derechos por servicios prestados por autoridades de seguridad pública, derechos por servicios de alumbrado público, derechos por servicios de limpieza de lotes baldíos recolección traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales y derechos por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

3) PRODUCTOS.

El artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, define a los productos en su cuarto párrafo de la siguiente manera:

“Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”

Los productos se dan por contraprestaciones por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho privado, por el uso aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Los productos derivan de la venta o arrendamiento de bienes municipales, derivados de bosques municipales; utilidades dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y 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 que no son propias del derecho público; impresos y papel especial.

4) APROVECHAMIENTOS.

Los aprovechamientos son definidos por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3, primer párrafo, que es del tenor siguiente:

“Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

Lo anterior aplicado al Municipio por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Generan este ingreso los reintegros, multas, recargos, uso o explotación de bienes de dominio público, sanciones administrativas, indemnizaciones por daños a bienes municipales; ingresos de las empresas para municipales y organismos descentralizados que pertenezcan al municipio, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

5) CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS.

El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, lo define de la manera siguiente:

“Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”.

Este ingreso tiene como objetivo el beneficio para el contribuyente, teniendo como base que la obra pública a realizar sea de beneficio local. Este ingreso implica una obligación de derecho público, en la cual el Estado actúa como sujeto activo, ya que éste en ejercicio de su autoridad exigirá el pago de esta contribución a las personas físicas y morales, quienes son los sujetos pasivos, los cuales son los beneficiarios directos de la obra pública a construir o de la prestación de un servicio público, derivados de esta contribución.

En el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios regula este ingreso como “Aportaciones de Mejoras” estableciendo que se encuentran obligados a su pago las personas físicas o jurídicas colectivas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área de beneficio derivados de la ejecución de la obra pública o acción de beneficio social, realizadas por el Estado, los municipios o los organismos públicos descentralizados. Con las aportaciones o las contribuciones de mejoras se

podrán realizar entre otras cosas la introducción ampliación y rehabilitación de sistemas para el saneamiento de agua potable y drenaje, urbanizaciones entre las cuales se encuentran construcciones o reparación de edificios públicos, escuelas, mercados, centros recreativos comunitarios etc.

6) PARTICIPACIÓN FEDERAL Y ESTATAL.

Son los ingresos que obtiene el municipio en razón de el porcentaje de los impuestos coordinados y especiales que se recauden en la entidad federativa a la que pertenezca el municipio y en su propia jurisdicción, y se encuentran los derivados del fondo de Aportaciones para la educación básica y normal, los derivados del fondo de aportaciones para los servicios de salud, los derivados del fondo de aportaciones para la infraestructura social, los derivados del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los derivados del fondo de aportaciones múltiples, los derivados del fondo de aportaciones para seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal, los derivados del fondo de aportaciones para educación tecnológica y para adultos, los derivados del programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Las participaciones federales se crearon para promover la coordinación fiscal y evitar el problema de la doble imposición cuando coinciden en el mismo gravamen la Federación, Estado o Municipios, además de que constituye un equilibrio de recursos entre los estados y los municipios, combinando las necesidades de las entidades de mayor desarrollo económico y las de menores posibilidades.

Se llaman participaciones porque son recursos que obtienen los Municipios de un fondo general que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

En el capítulo de participaciones esta previsto un fondo de fomento municipal del 1%, del fondo general de participaciones federales que deben recibir los ayuntamientos, no deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado. Las participaciones siempre deberán ser cubiertas en efectivo, sin condicionamiento alguno, estas son inembargables, y no pueden emplearse para fines específicos, sólo serán retenidos cuando sean para pagar obligaciones contraídas por los municipios y que exista autorización por parte de las legislaturas locales y este inscrito a petición de estas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto cabe mencionar la siguiente jurisprudencia:

“PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACIÓN EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACIÓN COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES. Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de participaciones federales que

correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes; ahora bien, dado que las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, como es el caso del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que autoriza al Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios y las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad, además, de determinar los ajustes de participaciones que procedan, por lo que es incuestionable que estos ajustes se realicen de manera positiva o negativa, es decir, si la recaudación calculada es mayor de la esperada, se hará el ajuste correspondiente a fin de que los Municipios reciban las cantidades adicionales que se hubieran recaudado, por el contrario, cuando la recaudación sea menor que la estimada se hará el ajuste correspondiente a fin de descontar las cantidades entregadas de más.” Novena Época, Instancia Pleno, Tomo XVII, Enero de 2003, Tesis P./J. 54/2002, Página 1447, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Controversia constitucional 36/2002. Municipio de la Villa de Zaachila, Estado de Oaxaca. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 54/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos.

7) INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR.

En este ingreso se encuentran los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

8) INGRESOS NETOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO.

En este ingreso se encuentran contemplados los que derivan de los pasivos que se generen como resultado de erogaciones que se devenguen en el ejercicio fiscal pero que queden pendientes por liquidar al cierre del mismo y los pasivos que se generen como resultado de la contratación de créditos en términos del Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

B) INGRESOS EXTRAORDINARIOS DEL MUNICIPIO.

Este tipo de ingresos no se encuentran detallados en la Ley de Ingresos, en virtud de su eventualidad y contingencia.

1) EMPRESTITOS.

Los municipios no pueden llevar a cabo de manera directa este tipo de ingreso, ya que este tipo de financiamiento afecta los recursos del Gobierno del Estado. Por lo que los municipios podrán realizar la contratación de este financiamiento cuando se coordinen o asocien con otro o con el estado, para poder llevar a cabo la prestación de diversos servicios públicos dentro de la jurisdicción de su territorio, contrayendo estas obligaciones de manera consolidada, estableciendo por separado las obligaciones a cargo de cada participante e inscribirlo así en el Registro de Deuda Pública.

La contratación de este financiamiento deberá estar contemplado dentro del monto máximo de endeudamiento establecido en la Ley de Ingresos del Estado.

Cuando estas obligaciones sean directas y a corto plazo, no formarán parte de la deuda pública, cuando el saldo acumulado de créditos no exceda al cinco por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.

El Estado dará su aval a estas obligaciones, previo el llenado de la solicitud correspondiente, acompañado de los documentos solicitados y del acuerdo del ayuntamiento en el que se justifique la necesidad del crédito; cuando el importe a contratar se encuentre de los montos de endeudamiento anual autorizados por la legislatura en la ley correspondiente, cuando el plazo de amortización no exceda el período constitucional para el que fue electo el ayuntamiento, cuando el solicitante acredite que cuenta con fondos económicos suficientes para hacer frente a las obligaciones contraídas. Los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para asumir sus obligaciones contraídas hasta el treinta por ciento del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal. Cabe señalar que en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de

México, para el ejercicio fiscal del año 2007, se encuentra contemplado este tipo de ingreso, en su artículo 5 primer párrafo, aunque no de manera directa al establecer “...*Los Ayuntamientos podrán contratar financiamientos a su cargo...*” , y los requisitos antes mencionados de autorización de estas obligaciones se encuentran reguladas en los artículos 267, 268 fracción I, 269 fracciones I, II y III, 270, 271 primer párrafo y 272 del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.

2) SUBSIDIOS.

Se entiende por subsidio toda cooperación y donativos a las previsiones presupuestales, que se proporcionarán como apoyos económicos a los sectores social y privado para la ejecución de programas prioritarios, (Artículo 308 del Código Financiero del Estado de México y Municipios).

Al respecto cabe señalar la siguiente tesis:

“RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán

ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.” Novena Época, Tesis P./J. 46/2004, Tomo XIX, Junio de 2004, Página: 883, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Controversia constitucional 5/2004. Ayuntamiento del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de junio en curso, aprobó, con el número 46/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de junio de dos mil cuatro.

3) CRÉDITOS.

Para la adquisición de este tipo de obligaciones, según lo establece la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal del año 2007 y el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, se rigen bajo los mismos numerales mencionados en el punto tocante a los empréstitos y por tanto corresponde el mismo procedimiento.

4) LOS DECRETADOS EXCEPCIONALMENTE.

Este ingreso no se encuentra regulado como tal dentro de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, por ser un ingreso irregular, ya que este tipo de ingreso no puede ser cobrable de manera permanente, ello derivado de su espontaneidad.

4.- EGRESOS DEL MUNICIPIO.

El presupuesto de egresos del municipio es un programa anual de gastos del municipio, el cual le permite desarrollar cada una de sus actividades, administrando adecuadamente los fondos con los que cuenta cada municipio, por medio de éste, se mantiene controlada la actividad de la Tesorería Municipal, a efecto de que sólo podrá realizar gastos y pagos que se encuentran incluidos en dicho presupuesto.

Este documento es elaborado por la tesorería municipal bajo la dirección del Presidente Municipal, tomando en consideración las directrices contenidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado y la Ley de Hacienda

Municipal, y lo más importante el presupuesto debe estar sujeto a los recursos disponibles del municipio, esto es, a sus ingresos.

Cada Municipio debe seguir un criterio, para la elaboración de su programa de presupuesto, ya que debe llevar un orden elemental para que éste sea comprensible y asegure el manejo adecuado de los recursos disponibles; existen tres tipos de presupuesto de egresos, que son:

Presupuesto por objeto del gasto.

Este presupuesto se organiza en base a los gastos que va a realizar el Ayuntamiento, el cual se integra por:

Grupos: Refiere los gastos ordinarios y extraordinarios, que el Municipio realiza en año fiscal, dentro de los que se clasifican los siguientes:

-Gastos Corrientes de Administración: Son los gastos directos con los que funciona el Municipio, entre ellos se encuentran el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento, etc.

-Inversiones: Son los gastos que se realizan para la ejecución de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración municipal.

-Cancelación de Pasivos: Son las asignaciones que se destinan al pago de los créditos de instituciones bancarias y otros acreedores.

Subgrupos: Son gastos que por su naturaleza similar componen un grupo, en estos podemos encontrar los siguientes:

Subgrupos del grupo de gastos corrientes de administración.

- Servicios personales; Son gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales.

- Servicios Asistenciales: Son las erogaciones que hace el ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad, así como el apoyo a las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio.

- Gastos Generales: Son gastos destinados a cubrir el costo de las actividades municipales en la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal y de servicios públicos.

- Material de Consumo: Son asignaciones del presupuesto que cubren los gastos de artículos y materiales de uso corriente en la administración municipal.

- Gastos Extraordinarios: Son aquellos que de manera imprevista el ayuntamiento debe realizar, y que su finalidad reporta beneficios a la actividad municipal.

Subgrupo del grupo de inversiones son:

- Activo Fijo: Son los gastos destinados a la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del ayuntamiento.

- Obras de Utilidad Pública por Contrato: Son las erogaciones que se hacen como pago a un contratista para que realice una obra municipal.

- Obras de Utilidad Pública por Administración: Son los gastos que se emplean para obras de beneficio colectivo y que son ejecutadas por el propio ayuntamiento.

El Subgrupo que conforma el grupo de cancelación del pasivo es:

- Deuda Pública: Son los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el ayuntamiento.

- Partidas y Conceptos: La partida es el número que en base a una clasificación decimal, orden los conceptos que componen cada subgrupo, y el concepto es la descripción o nombre específico del gasto.

Presupuesto Institucional administrativo.

En este presupuesto están los conceptos de gastos conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales, éste esta integrado por:

Partida: Es el número con que se ordenan los conjuntos de gastos del presupuesto.

Ramo: Son los conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de una de las unidades orgánicas de la administración municipal, aquí podemos encontrar los siguientes:

- Sueldo, Salarios y Emolumentos: Cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del Ayuntamiento.
- Gastos de Obras Públicas: Erogaciones que el Ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad.
- Gastos de Alumbrado Público: Erogaciones originadas y que se ejercen en la prestación de este servicio.

Presupuesto por Programas.

Aquí se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar, consta de:

Programa: Establece el objetivo de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo. En la elaboración de este tipo de programa se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e

identificar fácilmente un programa de otro, sin la necesidad de recurrir a la lectura de nombre de éste.

Por ejemplo: la función de desarrollo de los centros de población se traduce presupuestariamente en el Programa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (clave 07).

Subprograma: Encuadra los programas que por su amplitud requieren varias etapas para poder ser realizadas, por ejemplo: (1) Regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Actividad: Son acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo, por ejemplo: (3) Agua Potable y Alcantarillado.

Tarea: Son acciones u operaciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción, por ejemplo: (2) Perforación de pozos de absorción.

Partida: Es la enumeración de cada uno de estos elementos.

Y de la explicación anterior, nos da como resultado la clave del programa anterior que es el número 071321, derivado de cada una de las etapas.

Cada Municipio, elige la forma en que elabora su propio presupuesto de egresos, pero de manera generalizada podemos referir que la mayoría de los municipios, elaboran su presupuesto de acuerdo al proyecto de presupuesto por objeto del gasto.

Tomando como punto de referencia los presupuestos de egresos de diversos municipios que al caso son: Zapopan, Jalisco; Ecatepec de Morelos, Estado de México; Tultitlán, Estado de México; Tangancicuaró, Michoacán y

Piedras Negras, Coahuila. Podemos advertir de los mismos, que están elaborados, de acuerdo al patrón del presupuesto por objeto del gasto, es de resaltarse, un dato muy importante, consistente en que la mayor parte de los egresos de cada municipio, se destina al pago del rubro denominado “servicios personales”, dirigido al personal de la administración municipal, mientras que los egresos destinados a la ejecución de los diferentes rubros que integran éste presupuesto, se les destinan cantidades menores, en comparación con el rubro antes mencionado.

Por lo que resulta ser que los municipios derogan la mayor parte de sus riquezas en el pago de los servicios de las personas dedicadas a la administración municipal, quienes se encuentran encargados de que se ejecuten los diferentes rubros contemplados en éste presupuesto, dejando menores cantidades destinadas a la ejecución de los diferentes servicios, siendo esta la parte complicada a la que se enfrentan los municipios, ya que para el desarrollo de dichas actividades se requiere de un capital que muchas veces sobrepasa las cantidades que les son otorgadas, sin que pase desapercibida, la capacidad con la que cuentan las personas empleadas por el Municipio para el desarrollo de las mismas, ya que de dicha capacidad depende, la buena o mala administración que desempeñen de las riquezas del municipio.

Continuando con la idea anterior, cabe mencionar que la buena administración de los recursos de los Municipios, para un desarrollo óptimo de los mismos, en muchos casos se encuentra en manos de personal sin capacitación básica para el desempeño de dicha actividad, ocasionando con ello, un mal uso del capital municipal, lo que acarrea como consecuencia un rezago pronunciado en los servicios públicos municipales.

Pero el patrón de destinar la mayor parte de los ingresos a pagos de servicios personales de la administración de los Municipios, tiene como

antecedente, el presupuesto de egresos a nivel Estatal, ya que en él se presenta la misma circunstancia, y para darnos una idea de ello, mencionó algunos de los rubros a los que el Estado destina sus erogaciones.

A) DIRIGIDOS AL PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo formulará su anteproyecto de presupuesto y lo presentará al Ejecutivo el último día hábil anterior al quince de agosto, para su incorporación al Proyecto del Presupuesto de Egresos correspondiente.

Su proyecto de presupuesto de egresos deberá contener la exposición de la situación de la hacienda pública del ejercicio inmediato anterior y del año en curso y condiciones previstas para el próximo ejercicio fiscal; estimación de egresos de clasificación programática, clasificación administrativa y clasificación económica; las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del plan de desarrollo y destacando los compromisos por contratos de obra pública; resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprendan más de un ejercicio fiscal.

B) DIRIGIDOS AL PODER JUDICIAL.

El proyecto de presupuesto operativo básico del poder judicial aprobado en cualquier ejercicio fiscal, es el que cubre las asignaciones de recursos para la operación de programas fundamentales e inherentes a la operación de la institución, comprendiendo el rubro de servicios personales y el gasto operativo, sin incluir el gasto de inversión, excepto cuando se trata de la conclusión de obras que estén en proceso y rebasen el ejercicio fiscal.

C) ENTES AUTÓNOMOS.

En este rubro se contemplan los egresos destinados a los entes autónomos, que son las entidades que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión e independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los que se incluyen servicios personales y gasto operativo

D) DIRIGIDOS AL PODER EJECUTIVO.

Los egresos del Poder Ejecutivo están orientados a satisfacer las necesidades sociales de interés colectivo atendiendo el plan de desarrollo distribuyéndose en diferentes rubros para su desarrollo, entre los que podemos encontrar servicios personales, gastos de operación, seguridad social, seguridad económica, seguridad pública, coordinación interinstitucional para mejoras políticas públicas, desarrollo económico e impulso a la productividad y el empleo, administración y finanzas públicas, fondo general de provisiones salariales y económicas, fondo general para el pago de impuesto sobre erogaciones de los trabajadores al servicio del estado y no sectoriable.

E) SECTOR CENTRAL.

Este rubro, a lo que en el presente tema interesa, es de resaltar el gasto por servicios personales y gastos de operación

F) ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS.

De igual forma de este rubro resalta el gasto de servicios personales y el gasto de operación.

G) GASTO NO PROGRAMABLE.

En este rubro se encuentran contempladas las erogaciones que por ser espontáneas, no pueden contemplarse de manera precisa dentro del presupuesto, dentro de este rubro se encuentran la deuda pública; particiones, aportaciones Federales y Estatales a municipios.

Sin embargo de lo mencionado con antelación, los Municipios, no tienen comparación con los Estados, ya que éstos cuentan con un ingreso mucho mayor que los Municipios, en virtud de que se trata de urbes de mayores dimensiones y de mayor desarrollo que un Municipio, además de que en los estados se encuentran desempeñando las funciones de administración de sus ingresos, personal con mayor capacidad y preparación, caso que no ocurre con la mayoría de los Municipios.

Resulta de suma importancia, mencionar otro dato importante derivado de los presupuestos de ingresos y egresos municipales, es el hecho de que los ingresos de los Municipios, presentan una tendencia a ser constantes en cada ejercicio fiscal, esto es, que durante algunos años, los ingresos que registran los Municipios, provienen de las mismas fuentes, contrario a lo que sucede con los ingresos, los egresos presentan variaciones ya sean en sus grupos o subgrupos, debido a que este presupuesto se adapta a las necesidades cotidianas a las que, los Municipios están obligados a prestar como parte de los servicios para el óptimo desarrollo social.

Cabe resaltar que tomando como punto de referencia al Municipio de Ecatepec, Estado de México, por ser uno de los municipios más cercanos al Distrito Federal, del presupuesto de egresos de dicho municipio, podemos advertir que existen rubros a los que son destinadas grandes cantidades de dinero del presupuesto anual, respecto de los cuales cabe la posibilidad de bajar dichas cantidades y en algunos casos eliminar los mismos, como

ejemplos se encuentran los gastos contemplados para árboles y plantas de ornato, prensas y artículos deportivos, servicios de telefonía convencional y celular, servicios de radiolocalización y telecomunicación, servicios bancarios y financieros, gastos de publicidad y propaganda, impresión, inserción y elaboración de publicaciones oficiales y de información en general, espectáculos cívicos y culturales, exposiciones y ferias, gastos en ceremonias oficiales y de orden social, difusión e información de mensajes y actividades gubernamentales, equipo para comunicación, telecomunicación y radio transmisión, animales de trabajo, entre otras. Rubros a los que son destinadas grandes cantidades las que bien pueden ser distribuidas a actividades de mayor relevancia y que en determinado momento resultan de mayor importancia y beneficio para la población, siempre y cuando sean tangibles, tal es el caso de medicinas y productos farmacéuticos, mercancías y alimentos para distribución a la población en caso de desastres naturales, servicios y apoyo a organismos municipales DIF, cooperaciones y ayudas, equipo médico y de laboratorio, obras públicas y construcción.

Lo anterior resulta importante ya que son rubros que determinadamente constituyen mayores beneficios a la población y que conllevarían a un mejor desarrollo del municipio. Ahora bien, al momento de referirme a que dichas situaciones sean tangibles para que conlleven al progreso del municipio, lo es el sentido, de que en el momento de la distribución de los ingresos con los que cuenta el municipio, se encuentra una perfecta adecuación de los mismos a cada uno de los gastos del municipio, más sin embargo al final de cada ejercicio, podemos encontrar que dentro de los resultados que arrojan las auditorías que realizan los órganos competentes para el control de una buena distribución de los recursos municipales, arrojan resultados positivos, esto es, que dentro de cada ejercicio existió una perfecta adecuación de los ingresos con los gastos del municipio, sin embargo, en el desarrollo de la vida cotidiana en muchas ocasiones los gastos que realizó el municipio en cada uno de los rubros que contempla dentro de su presupuesto de egresos no

concuerdan con los datos administrativos, ya que dejan de realizarse, se dejan incompletos o se realizan con materiales de muy baja calidad a los reportados, diversos proyectos reportados por dichos municipios.

5.- INTERVENCIÓN DE LA GLOSA DEL CONGRESO LOCAL.

La glosa es la figura jurídica municipal en la cual recaían las funciones de la Legislatura para el ejercicio de las facultades relativas a la revisión de las cuentas de inversión del gasto público municipal, en la cual debe existir una rigurosa congruencia con la realidad administrativa y social en la que se aplica, para la eficacia de las acciones de la legislatura para la vigilancia y control del gasto público municipal, por lo que resulta importante destacar cuales eran sus funciones para realizar una comparación con la ley y órgano actuales encargados de realizar dicha función.

La Contaduría General de Glosa era el Órgano Técnico de la Legislatura del Estado de México, encargado del control y fiscalización del ingreso y gasto público municipal, en el desempeño de sus atribuciones, tenía el carácter de autoridad administrativa, informaba, a la Legislatura del Estado, por conducto de la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa del resultado de la revisión de la Cuenta Pública Municipal, de las auditorías que se practicaban, de las irregularidades o deficiencias detectadas. Sus funciones eran las siguientes:

- Revisar la cuenta pública estatal y las municipales;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoría para la revisión de las Cuentas Públicas del Estado y sus Municipios;
- Conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y documentos justificativos o comprobatorios del ingreso y gasto público del Estado y Municipios;
- Requerir a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como a los demás Organismos e Instituciones que

reciban o administren fondos públicos, la información que resultará necesaria para cumplir con sus objetivos;

-Informaba a la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa de las actividades desarrolladas durante el mes inmediato anterior;

-Solicitaban, en su caso, a terceros que hubieran contratado obras o servicios con la Administración Pública Estatal o Municipal la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas públicas a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

-Requerían de los ayuntamientos las bases de las licitaciones públicas, a efecto de que si así lo determinaba la propia Contaduría General de Glosa, enviaban un interventor y rendían dictamen a la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa.

-Informaban a la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, de las conductas irregulares detectadas durante la revisión de los informes mensuales que formulaban los ayuntamientos y de las que se detectaban en la revisión de la Cuenta Pública del Estado y de los municipios, así como del resultado de las auditorías practicadas a las entidades mencionadas, a efecto de tomar las determinaciones necesarias;

-Emitían, formulaban y notificaban los pliegos de observaciones, preventivos y definitivos de responsabilidades, derivados de la revisión y glosa de las cuentas públicas estatal y municipales y de los informes mensuales, así como los informes de auditorías practicadas;

-Integraban a su archivo el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Estado, de la revisión y glosa de las cuentas públicas municipales, del resultado de las auditorías practicadas, así como de las observaciones y

responsabilidades que se fincaban. Además, integraban las denuncias correspondientes por conducta ilícita de servidores públicos, informando a la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa, para que ésta la ratifique y, por conducto de la Gran Comisión, se hacía del conocimiento de la Procuraduría General de Justicia, para que ésta procediera penalmente en contra de quien resultara responsable, debiendo hacer el seguimiento a la denuncia interpuesta ante las autoridades correspondientes;

-Vigilaban el registro de los bienes muebles e inmuebles que constituían el patrimonio de los Ayuntamientos;

-Verificaban el otorgamiento de cauciones y garantías de los servidores públicos municipales que tenían custodia y administraban los caudales públicos, así como de que éstas se ajustaran a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de la presente ley, a efecto de garantizar la solvencia de quienes manejen fondos públicos;

-Elaboraban y sometían a la consideración de la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa su programa anual y su presupuesto;

-Las dependencias del Ejecutivo, los municipios, los organismos auxiliares e instituciones que administraban o manejaban fondos o valores públicos, que contrataban profesionales independientes para dictaminar sus estados financieros debían remitir a los auditores externos, a la Contaduría General de Glosa, a la Comisión Inspector y a las comisiones de dictamen que lo solicitaban, copia de los dictámenes e informes que rendían, así como tener los papeles de trabajo a disposición de la Contaduría General de Glosa.

Destacan como atribuciones que correspondían a la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa, las siguientes:

-Determinar la intervención de la Contaduría, en la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las Haciendas Públicas y Organismos Municipales.

-Presentaba a la Legislatura, el informe anual que rendía la Contaduría General de Glosa, sobre el resultado de la revisión de las cuentas públicas, respecto del año inmediato anterior, 15 días antes de que concluyera el Segundo Período Ordinario de Sesiones.

-Informaba a la Legislatura o a la Diputación Permanente, de las conductas presuntamente delictivas detectadas por la Contaduría General de Glosa, una vez agotados los recursos y garantías de audiencia, para proceder a su denuncia, en su caso, ante la autoridad competente, por la propia Contaduría, previa consulta y ratificación de la Comisión Inspectorá.

-Proponía a la Legislatura en los términos de su Ley Orgánica y de esta Ley, el nombramiento y remoción del Contador General, así también respecto de los nombramientos y remoción del personal directivo de la Contaduría General de Glosa.

-Establecía los criterios generales para determinar el monto y tiempo de las cauciones o garantías que debían otorgar los Tesoreros Municipales y quienes de acuerdo a sus funciones debían hacerlo y que en todo caso eran suficientes para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo.

-Recibía de la Contaduría General de Glosa los expedientes ejecutivos, dictamen e informes de cada una de las auditorías practicadas una vez concluidas, en los que se detallaban las irregularidades detectadas y las acciones tomadas para notificar los resultados a los auditados.

-Revisaban y fiscalizaban los tabuladores de sueldos ó remuneraciones de todo tipo aprobadas por los ayuntamientos, para los servidores públicos municipales, tomando las medidas necesarias para su debida observancia.

Actualmente la Ley para la Contaduría General de la Glosa, ha quedado derogada por lo que la atribución y responsabilidad relativa a la revisión de las cuentas de inversión del gasto público municipal, para la eficacia de las acciones de la legislatura para la vigilancia y control del gasto público municipal, hoy en día las establece la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, ley en la que de igual manera que la ley anterior se establece cada uno de los objetivos a seguir y los órganos encargados de cumplir con dichas atribuciones, de las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Esta Ley tiene por objeto establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito.

- La revisión y fiscalización de las cuentas públicas, es facultad de la legislatura, se auxiliará del Órgano Superior de Fiscalización, el cual será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura.

- Son sujetos de fiscalización: los poderes Públicos del Estado, Los municipios del Estado de México, Los organismos autónomos, los organismos auxiliares y los entes públicos que manejen recurso del Estado y Municipios y en su caso de la Federación.

- La fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea a la ejecución de actos de gobierno y la aplicación de fondos públicos federales, estatales o municipales, así como de manera posterior a la presentación de las cuentas públicas.

- A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará en forma supletoria el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Código Administrativo del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, el Código de

Procedimientos Administrativos del Estado de México y los principios Generales de Derecho.

- Tendrá como atribuciones el Órgano Superior de fiscalización: fiscalizar en todo momento los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apege a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables.

- Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados.

- Consultar por acuerdo de la Legislatura, de manera casuística y concreta, la información y documentación relativa a los conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión cuando abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales.

- Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes.

- Realizar revisiones que comprendan periodos trimestrales concluidos del ejercicio fiscalizado, las cuales tendrán carácter provisional, lo anterior, sin perjuicio del principio de anualidad.

- Revisar que los subsidios otorgados por las entidades fiscalizables, con cargo a sus presupuestos, se hayan aplicado a los objetivos autorizados.

- Practicar las auditorías y revisiones, conforme a las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, que le permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones.

- Establecer los lineamientos, criterios, procedimientos, métodos y sistemas para las acciones de control y evaluación, necesarios para la fiscalización de las cuentas públicas y los informes trimestrales.

- Verificar que las obras públicas, bienes, servicios y arrendamientos, hayan sido realizadas, adquiridos y contratados conforme a la Ley.

- Conocer los informes de programas y procesos concluidos.

- Verificar que las cuentas públicas y los informes trimestrales se hayan presentado en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias conducentes, y se hayan elaborado conforme a los principios de contabilidad aplicables al sector público.

- Requerir a los terceros que hubieren contratado obras, bienes o servicios, mediante cualquier título legal, con las entidades fiscalizables, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas públicas con la única finalidad de realizar la compulsión correspondiente.

- Requerir a las entidades fiscalizables la información, documentación o apoyo necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

- Investigar los actos u omisiones que puedan implicar alguna conducta irregular respecto de la administración, ejercicio, custodia o aplicación de los recursos públicos, durante el periodo que comprenda las cuentas públicas que esté fiscalizando.

- Fincar responsabilidad resarcitoria que le correspondan en términos de esta ley, y en su caso turnar a las autoridades competentes, los pliegos que hubiese formulado para que éstas procedan al fincamiento de las responsabilidades resarcitorias procedentes.

- Conocer y resolver las quejas o denuncias que le sean presentadas por presuntas responsabilidades administrativas resarcitorias por parte de los servidores públicos, de los entes fiscalizables, o quienes hayan dejado de serlo, y las que se detecten de los profesionales y auditores externos autorizados por el Órgano Superior.

- Asesorar y proporcionar asistencia técnica de manera permanente a las entidades fiscalizables, así como promover y realizar cursos y seminarios de capacitación.

- Suscribir acuerdos y convenios de coordinación y de cooperación técnica, administrativa o de capacitación, con los órganos de fiscalización equivalentes, dependientes de las legislaturas de las entidades federativas y del Congreso de la Unión, así como con las demás dependencias y organismos públicos y privados, así como con aquellas personas físicas u jurídicas colectivas vinculadas con las entidades fiscalizables, informando de ello a la Comisión.

- Vigilar que las remuneraciones de los servidores públicos del Estado y Municipios, se ajusten a lo establecido en los catálogos generales de puestos y tabuladores de remuneraciones aprobados por la Legislatura del Estado o por los ayuntamientos respectivos.

- Proporcionar a solicitud de los Ayuntamientos, asesoría técnica, información y orientación en materia de catálogos generales de puestos y de tabuladores de remuneraciones.

- Los servidores públicos del Órgano Superior, deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que se rindan los informes de resultados.

- Los Presidentes Municipales presentan a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.

- La Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración y las Tesorerías Municipales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, expedirán las bases y normas de carácter administrativo para la baja de documentos justificativos y comprobatorios para efecto de guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia.

- El Órgano Superior conservará en su poder las cuentas del Estado y municipios de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su

revisión, en tanto no prescriban las responsabilidades derivadas de las irregularidades que se observen en las operaciones objeto de revisión.

- Sin perjuicio de las atribuciones que en materia de cuenta pública tienen conferidas los Presidentes Municipales, los municipios coordinan sus acciones con el Órgano Superior a través de sus Sindicatos y Tesoreros.

- Los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, él o los Síndicos según corresponda; el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento.

- Los informes mensuales o la cuenta pública municipal, según corresponda, así como la documentación comprobatoria y justificativa que los ampare, quedarán a disposición de los sujetos obligados a firmarlos, para que puedan revisarlos y en su caso, anotar sus observaciones. Dichos documentos estarán disponibles en las oficinas de la Tesorería Municipal, cuando menos con cinco o con treinta días de anticipación a su representación, según se trate de los informes o de la cuenta pública respectivamente

De la transcripción anterior se desprende que las leyes en mención son muy similares teniendo como objetivo común llevar un control de las finanzas publicas municipales, esto es, desde la obtención de los recursos hasta la aplicación de los mismos de acuerdo a los ordenamientos legales aplicables además de que ambas tienen como objetivo controlar de cierta manera a los servidores públicos que tienen acceso a los recursos municipales, ambas leyes coinciden en cada uno de sus lineamientos teniendo como divergencias notables la ley actual contempla informes trimestrales que en la ley anterior no eran considerados, además de que en la ley actual se contemplan acuerdos, convenios de cooperación técnica, administrativa o capacitación con órganos equivalentes dependientes de las legislaturas de las entidades federativas del Congreso de la Unión, dependencias y organismos públicos y privados; objetivo que no era contemplado en la ley anterior.

Cabe resaltar que la ley que se encuentra actualmente en vigor conserva el objetivo de controlar la obtención y aplicación de cada uno de los recursos municipales, para lograr un desarrollo óptimo de cada municipio, sin que deje atrás la práctica aplicada por la ley anterior, ya que solo se trata de una adecuación moderna de un sistema que ha operado con anterioridad, en virtud de que lo novedoso en la ley actual sería los convenios y acuerdos de coordinación, los que implican un sistema de comunicación entre diversos órganos de gobierno para el cobro de los diferentes impuestos, que dan origen a los recursos municipales, que tienen que ser vigilados por el Órgano Superior de Fiscalización, de acuerdo a los lineamientos de la ley de que se trata.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado se pudo concluir que para analizar la situación de las finanzas públicas del municipio debió emprenderse un análisis global de la legislación financiera del mismo, para poder tener el entendimiento de lo que constituye a las mismas.

Obedeciendo al orden establecido en el presente trabajo se comenzó por hablar de los orígenes del municipio, ya que resulta necesario entender las bases del mismo para determinar los cambios que ha sufrido dicha figura, que son los que han contribuido para que actualmente el municipio se encuentre constituido de la forma en que los conocemos.

Del presente trabajo se desprende que esta figura ha sufrido diversos cambios, derivados de distintos factores entre los que podemos incluir las diversas reformas que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al principio el municipio mexicano contaba con un sistema tributario dinámico, cambia al momento en que se adjudica la propiedad raíz (impuesto del predio), lo que conlleva a un aumento de sus ingresos, obteniendo mayor capacidad administrativa y generación de ingresos propios. Finalmente, cuenta con transferencias federales obteniendo una mayor captación de ingresos para el cumplimiento de sus actividades, con lo que se ha logrado un gran apoyo por parte de la Federación para los municipios, pero además del beneficio conlleva a un perjuicio, en virtud de que dicha institución ha paralizado su técnica de recabación de ingresos propios, produciendo una gran dependencia del gobierno federal.

Con el Órgano Superior de Fiscalización, se tiene por objetivo lograr la vigilancia de una apropiada obtención y aplicación de los ingresos municipales, para evitar el desvío de fondos y una mala aplicación de los

mismos, sin embargo, aún cuando ha sido modificado el órgano y la ley que inicialmente se había instituido para el cumplimiento de dicho objetivo, la realidad no ha cambiado, en virtud de que los resultados presentados por dicho órgano, no presentan situaciones irregulares, sin que ello implique que dicho órgano no tenga funcionalidad, ya que el desarrollo de los municipios no depende de esta función.

Actualmente podemos advertir que existen diferentes municipios a lo largo de la república mexicana que presentan serios rezagos (entendiéndose tal, como carencias en servicios), en su desarrollo, en virtud de que dicha figura, se ha visto envuelta en diferentes percances de índole social, sin que ello constituya el motivo de su poco desarrollo, ya que cada una de las municipalidades cuenta de manera anual con cantidades determinadas por la federación y adquiridas de manera propia para desarrollar cada una de sus actividades, lo que resulta importante resaltar es el hecho de que sus ingresos devienen de las mismas fuentes, esto es, que son constantes, mas sin embargo, los egresos de los mismos derivan dependiendo del desarrollo de la vida cotidiana, esto es, que son cambiantes, en virtud de que son determinados por cada una de las necesidades que se presentan para el mismo, lo cual constituye situaciones variantes.

Tenemos municipios que cuentan con ingresos propios y con transferencias federales, por lo que cuentan con suficientes recursos para el desempeño de sus actividades, sin embargo, no se ha logrado un desarrollo óptimo de dicha institución, entonces, respondiendo a nuestra interrogante origen del presente trabajo ¿existe la necesidad de una nueva distribución de los ingresos municipales? Sí, en virtud de que en el presupuesto de egresos municipales, nos encontramos con que son destinadas grandes cantidades de dinero a rubros, que no tienen gran impacto social, tal es el caso que resalta “pago de telefonía celular y radio localización”, en comparación con

rubros de mayor impacto social y considerados como necesidades primarias, como lo son “equipo médico y de laboratorios”. Lo que deriva en un gasto de mayor dimensión en lo referente al gasto corriente (nivel administrativo), en comparación con el gasto de inversión. Ello en consecuencia de que los municipios han proporcionado más dinero en el aparato administrativo mediante más personal, mejor pagado, llegando al grado de burocratizar la administración municipal, generando con ello la falta de racionalidad en el gasto. Sin embargo, los municipios aún siguen careciendo de estructuras administrativas básicas para el apropiado manejo de los ingresos municipales, así como el personal adecuado y especializado en la materia, ya que existen municipios en los cuales la hacienda municipal es manejada por personal que cuenta con educación básica (primaria o secundaria), esto es, carencia del conocimiento básico en el manejo de valores.

En consecuencia, para que los municipios logren un buen desarrollo obteniendo una mejor calidad de vida para sus habitantes, es necesario contar con una infraestructura financiera más desarrollada, la cual deberá contar con personal más capacitado, entendiendo que deberán tener conocimiento del manejo de recursos de manera teórica y práctica. Con ello los encargados de dicha función tendrán una mejor capacidad para realizar la distribución del capital con el que cuentan para ver materializados cada uno de los objetivos contemplados por el municipio, sin que existan grandes inversiones en rubros que no tienen impacto social. Aunado a que el gobierno federal deberá fomentar y promover cursos de capacitación y actualización para los empleados encargados de dicha función para evitar un estancamiento en las estrategias para el desarrollo de dicha figura. Ello continuando con la debida vigilancia del órgano destinado para ello y evitar así, una mala aplicación o desvío de recursos, logrando una viable aplicación de los mismos, que conlleve a un mayor desarrollo en la vida municipal, ya que esta figura cuenta con la capacidad necesaria para lograrlo.

BIBLIOGRAFIA.

I.- LIBROS.

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Décima Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

----- "Derecho Administrativo Especial, Volumen I", Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

Acevedo Ángulo, Blanca, Cabrero Mendoza Enrique, García de Castillo Rodolfo, etc, "Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado", México, Talleres Gráficos de México, Diciembre de 2002.

Baez Martínez, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo", Primera Edición, México, Editorial Trillas, 1990.

----- "Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Editorial PAC, S.A. de C.V., Febrero de 2005.

Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", 3ª Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, Sociedad Anónima de Capital Variable, 1995.

Cruz Barney, Oscar, "Historia del Derecho en México", Primera Edición, México, Editorial Oxford, 1999.

Fernández Ruiz, Jorge, "Régimen Jurídico Municipal en México", Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

----- "Poder Legislativo", 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Quincuagésima Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

Guillen Tonatiuh y Ziccardi Alicia, "Innovación y Continuidad. Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República", 1ª Edición, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, Editorial Porrúa, Septiembre de 2004.

López Sosa, Eduardo, "Derecho Municipal Mexicano", Primera Edición, México, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Macedo Jaimes, Graciela, "Elementos de la Historia del Derecho Mexicano", Segunda Edición, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

Márquez Rábago, Sergio R., "Evolución Constitucional Mexicana", Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

Martínez Cabañas, Gustavo, "La Administración Estatal y Municipal de México", 1ª Edición, México, Instituto Nacional de la Administración pública, Editorial INAP, 1985.

Mejía Lira, José, "Problemática y Desarrollo Municipal", 1ª Edición, México, Editorial Plaza y Váldes Editores, Febrero de 1994.

Quintana Roldan, Carlos F. "Derecho Municipal", Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Rendón Huerta, Barrera Teresita, "Derecho Municipal", Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

----- "El Municipio", Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Rojina Villegas, Rafael, "Derecho Civil Mexicano", Tomo I, Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

Valencia Carmona, Salvador, "Derecho Municipal", 1ª edición, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

II.-DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Charny, Hugo, Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Febrero 1971, Buenos Aires.

Corripio, Fernando, Larousse, sinónimos y antónimos, Editorial Offset, S.A. de C.V. , 30ª reimpresión, México, Junio 1999.

III.- LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917.

Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, aprobado el 31 de enero de 2007.

Bando Municipal del Municipio de Tultepec, publicado el 1º de Febrero de 2007.

Bando Municipal del Municipio de Tultitlan, publicado el 1º de Febrero de 2007.

Código Administrativo del Estado de México, publicado el 13 de Diciembre de 2001.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Publicado el 7 de Febrero de 1997.

Código Financiero del Estado de México y Municipios, publicado el 9 de marzo de 1999.

Código Fiscal de la Federación, publicado el 13 de Diciembre de 1981.

Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, publicada 7 de marzo de 2000.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, publicada el 26 de Agosto de 2004.

Ley de Hacienda Municipal, publicada el 6 de Abril de 1998.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, publicada el 29 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada el 2 de marzo de 1993.

Ley para la Contaduría General de la Glosa, publicada el 15 de Octubre de 1991.

Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Vigésima Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

IV.- DOCUMENTAL.

Carpeta de aprobación de iniciativa de reformas de la Cámara de Senadores.

"Administración Pública Municipal", Guía Técnica 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, 1ª Edición 1985, México, p.p.23.

"La Reglamentación Municipal", Guía Técnica 2, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, 1ª Edición 1985, México, p.p.17.

“La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal”, Guía Técnica 5, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, 1ª Edición 1985, México, p.p.27.

Iniciativa de Ley de 16 de mayo de 1928, Carpeta de Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México.

Iniciativa de reforma de Ley de 16 de Noviembre de 1932, Carpeta de Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México.

Dictamen a la Segunda Lectura de la iniciativa del 16 de noviembre de 1932, Carpeta de Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México.

Dictamen a la primera lectura de la iniciativa del 13 de diciembre de 1940, emitido el 3 de octubre de 1941, Carpeta de Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México.

Presupuesto de Egresos del Municipio de Ecatepec de Morelos, ejercicio 2007.

Presupuesto de Egresos del Municipio de Tultitlan, ejercicio 2007.

Presupuesto de Egresos del Municipio de Tangancicuaro, Michoacan, ejercicio 2007.

Presupuesto de Egresos del Municipio, Piedras Negras, Coahuila, ejercicio 2007.

Presupuesto de Egresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, ejercicio 2007.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000, Sistema Integral de Información y Documentación (Cuaderno de Apoyo), Comité

de Biblioteca e Informática, Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión, p.p. 241.

V.- JURISPRUDENCIA.

Amparo en revisión A-152/72. Bacardí y Compañía, S. A. 19 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Antonio Ríos. Séptima Época, Tomo 39 Sexta Parte, página 41, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión. Figueroa viuda de Gris María. 14 de febrero de 1919. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época, Tomo IV, Página 372, Instancia Pleno, Semanario Judicial de la Federación.”

Amparo administrativo en revisión 4533/37. Quirino Teodoro y coagraviados. 29 de septiembre de 1937. Unanimidad de cuatro votos. Relator (ausente): Jesús Garza Cabello. Quinta Época, Tomo LIII, Página 3283, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión 2775/44. Delgado J. Jesús y coagraviados. 23 de agosto de 1946. Unanimidad de cinco votos. Quinta Época, Tomo LXXXIX, Página 2073, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Amparo administrativo en revisión 378/40. Domínguez Peón Alvaro. 6 de mayo de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época, Tomo LXVIII, Página 1564, Segunda Sala Administrativa, Semanario Judicial de la Federación.

Controversia constitucional 36/2002. Municipio de la Villa de Zaachila, Estado de Oaxaca. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 54/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos. Novena Época, Instancia Pleno, Tomo XVII, Enero de 2003, Tesis P./J. 54/2002, Página 1447, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Controversia constitucional 5/2004. Ayuntamiento del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de junio en curso, aprobó, con el número 46/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de junio de dos mil cuatro. Novena Época, Tesis P./J. 46/2004, Tomo XIX, Junio de 2004, Página: 883, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

VI.- INTERNET.

www.edomexico.gob.mx

www.ordenjuridico.gob

www.ecatepec.gob.mx

www.zapopan.gob.mx

www.tangancicuaro.gob.mx

www.piedrasnegras.gob.mx

www.cddiputados.gob.mx

VII.- HEMEROGRAFÍA.

“Crónica Legislativa”

Cámara de Diputados LVII Legislatura.

Órgano de Información de la LVII Legislatura

Número 8, 3ª Época, 16 de mayo/15 julio de 1999.

Director General Diputado Carlos Rodríguez Velasco.

Autor Carlos Rodríguez Velasco, Integrante de la Comisión de Fortalecimiento Municipal por la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

“AB2” Información y Análisis Jurídico”

Año 5, Número 109

Dr. Lic. Jorge Orozco Flores, Subdirector Licenciado Emmanuel Roa Ortiz.

Primera Quincena de Enero de 2000.

Autor Cámara de Diputados.