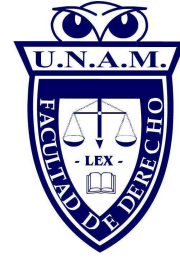




**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y**  
**DE AMPARO**



# **“SEGURIDAD JURÍDICA AL PATRIMONIO MUNICIPAL”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**CARLOS LOJERO RUARO**

**DIRECTOR:  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

**ASESOR:  
LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA**

**MÉXICO, D.F.**

**2010**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 15 de junio de 2010.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **LOJERO RUARO CARLOS** con número de cuenta 403029763 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**SEGURIDAD JURÍDICA AL PATRIMONIO MUNICIPAL**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Jorge Carlos Adame García**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**



**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*pcm.

México, D.F. Ciudad Universitaria a 28 de mayo de 2010.


Lic. Edmundo Elías Musi  
Director del Seminario de Derecho Constitucional  
y de Amparo, de la Facultad de Derecho de la UNAM  
**PRESENTE**

El que suscribe Lic. Jorge Carlos Adame García, Profesor de la Facultad de Derecho y Asesor de la Tesis "**Seguridad Jurídica al Patrimonio Municipal**", con número de inscripción ante ese Seminario 010/2010, que sustenta el Alumno Carlos Lojero Ruaro, con número de cuenta 4 0302976 – 3 para obtener el título de **Licenciado en Derecho**, se dirige a usted para manifestarle lo siguiente:

**"Que a consideración de un servidor, el alumno ha concluido satisfactoriamente el trabajo de tesis ya descrito y por consiguiente, la someto a su fina consideración a efecto de que, de ser procedente, se emita la autorización que corresponda."**

Sin otro particular, quedo de usted no sin antes hacerle patente un cordial y amistoso saludo.

**ATENTAMENTE**



Lic. Jorge Carlos Adame García  
**PROFESOR DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y ASESOR DE TESIS**

**Dedicatoria:**

*“Para aquellas personas  
con las que he compartido mi andar, mi camino,  
que sin duda han sido base fundamental...  
a veces guía... a veces cobijo... a veces ejemplo...  
en otras tantas compañía... y el resto...  
solamente ahí, que no es poco.”*

**A todas mi gratitud, solidaridad y reconocimiento.**

CARLOS LOJERO RUARO

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | I  |
| • <b><u>CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO</u></b> .....                  | 1  |
| 1.1 El Municipio a través de las Grandes Ciudades del Mundo.....                        | 2  |
| 1.1.1 La Polis Griega.....  | 2  |
| 1.1.2 El Municipio en Roma.....   | 5  |
| 1.1.3 El Municipio Español.....   | 14 |
| 1.2 Historia del Municipio en México. ....  | 21 |
| 1.2.1 El Calpulli Azteca como Municipio Natural. ....                                   | 21 |
| 1.2.2 Fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz .....                                  | 23 |
| 1.3 El Municipio en las Diferentes Constituciones.....                                  | 26 |
| 1.3.1 El Origen del Municipio Constitucional.....                                       | 26 |
| 1.3.2 El Municipio en las Constituciones Mexicanas del Siglo XIX.....                   | 29 |
| 1.3.3 El Periodo Del Porfiriato.....  | 39 |
| 1.3.4 La Constitución de 1917 y el Municipio.....                                       | 39 |
| • <b><u>CAPÍTULO II NATURALEZA Y DEFINICIONES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL</u></b> ..... | 45 |
| 2.1 Naturaleza y Conceptos generales del Municipio.....                                 | 46 |
| 2.1.1 Naturaleza del Municipio.....   | 46 |
| 2.2 Concepto y Definiciones Generales de Municipio.....                                 | 50 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 2.2.1 | Acepción Etimológica del Municipio.....                               | 50  |
| 2.2.2 | Definición de Municipio.....  | 51  |
| 2.2.3 | Diversos Conceptos y Definiciones.....                                | 54  |
| 2.3   | Elementos del Municipio.....  | 56  |
| 2.3.1 | Población.....  | 57  |
| 2.3.2 | Territorio.....   | 58  |
| 2.3.3 | Gobierno – Organización.....  | 59  |
| 2.3.4 | Autonomía.....  | 66  |
| 2.4   | Derecho Municipal.....  | 67  |
| •     | <b><u>CAPÍTULO III EL FUNDAMENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO</u></b> ..... | 71  |
| 3.1   | El artículo 115 Constitucional.....                                   | 72  |
| 3.1.1 | Sumario de Reformas del Artículo 115 Constitucional.....              | 72  |
| 3.2   | Fuentes del Derecho Municipal.....                                    | 92  |
| 3.2.1 | Fuentes del Orden Federal.....  | 96  |
| 3.2.2 | Fuentes Relativas a las Entidades Federativas.....                    | 98  |
| 3.2.3 | Fuentes Estrictamente Municipales.....                                | 100 |
| 3.2.4 | Fuentes Mixtas.....   | 102 |
| 3.3   | Otras Facultades Normativas de los Municipios.....                    | 103 |
| •     | <b><u>CAPÍTULO IV EL PATRIMONIO MUNICIPAL</u></b> .....               | 105 |
| 4.1   | El Patrimonio y la Hacienda Municipales.....                          | 106 |
| 4.1.1 | Concepto de Patrimonio y de Hacienda Municipales.....                 | 106 |

|   |            |
|---|------------|
| 4.1.2 Integración del Patrimonio Municipal.....                               | 108        |
| 4.2 Integración de los Bienes Municipales.....                                | 113        |
| 4.2.1 Bienes del Dominio Público.....   | 113        |
| 4.2.2 Bienes del Dominio Privado.....   | 117        |
| 4.3 Integración de la Hacienda Municipal.....                                 | 119        |
| 4.3.1 Los Ingresos Ordinarios.....  | 124        |
| 4.3.2 Los Ingresos Extraordinarios.....                                       | 127        |
| 4.4 Manejo y Administración del Patrimonio Municipal.....                     | 128        |
| 4.4.1 Manejo de los Bienes Municipales.....                                   | 128        |
| 4.4.2 Manejo de los Ingresos Municipales.....                                 | 134        |
| 4.5 La Cuenta Pública Municipal.....  | 135        |
| 4.5.1 Integración de la Cuenta Pública Municipal.....                         | 136        |
| 4.5.2 Elaboración de la Cuenta Pública Municipal.....                         | 138        |
| 4.5.3 Presentación, Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública Municipal..... | 140        |
| 4.6 Propuesta y Conclusiones.....   | 142        |
| <br>  |            |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <b>III</b> |



## INTRODUCCIÓN

Es mi deseo señalar en primer término, que dentro de mi experiencia laboral, he tenido la oportunidad de colaborar en la Administración Pública del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalmanalco de Velázquez, Estado de México. De ahí es donde precisamente surgió la intención de desarrollar el presente trabajo, basado en la experiencia vivida día a día y por otro lado al percibir ciertas limitaciones y deficiencias en el desarrollo de las tareas municipales, con la única finalidad de que en la medida de lo posible, éstas se puedan subsanar y controlar. De la misma manera es el motivo por lo que en el desarrollo de la investigación, consideré en mayor medida la Legislación Federal, pero sobre todo, la particular del Estado de México.

Debo hacer especial mención a la clara, acertada y por demás abundante exposición que plasma el Doctor Quintana Roldán en su Obra “Derecho Municipal”, cuyo contenido fue uno de los pilares fundamentales para establecer los principios y condiciones bajo las que se elaboró esta tesis, que se encuentra desarrollada con base en el Municipio Libre. Como se genera a lo largo de la investigación, la institución municipal tiene sus orígenes en culturas antiguas como la griega, la romana y por supuesto la influencia española. Su permanencia en las distintas etapas de la evolución del Estado, ratifican la relevancia y trascendencia de ésta figura.

En nuestro sistema político, el municipio tiene tal importancia que es considerado como el primer orden de gobierno, es aquel que permite y propicia el contacto primario con la ciudadanía y el principal encargado de proporcionar los servicios básicos para el desarrollo de la comunidad. La Constitución dedica un amplio apartado a la regulación, integración, operación y funcionamiento del municipio libre, en su artículo 115; el cual, ha tenido una serie de modificaciones que permiten que al día de hoy, se cuente con mayor regulación respecto de sus actividades; lo que necesariamente implica que sea perfectible, pues la evolución de la institución no se detiene y cada vez se hace más necesario un marco regulatorio completo y que contemple las necesidades actuales de la administración municipal.

Sin embargo, es de vital importancia para el desarrollo municipal, que el marco regulatorio proteja y resguarde su patrimonio; pues es a través de éste, que se le permite a la municipalidad cumplir con sus fines y lograr sus objetivos como entidad pública y de gobierno. Como la administración depende de ciudadanos, su actuar se encuentra sujeto a deficiencias e irregularidades que generan diversos riesgos que la normatividad en mayor medida debe evitar y controlar.

Por ello éste trabajo ubica una serie de deficiencias en el marco regulatorio respecto al manejo, control, seguridad y operación del patrimonio municipal en cuanto a sus bienes se refiere, los cuales adquieren gran relevancia en el cumplimiento de las tareas municipales y por ende, se generan propuestas para que las deficiencias y los riesgos señalados sean controlados en la medida de lo posible; y por tanto, se propicie una seguridad jurídica al patrimonio municipal.

De ésta manera, se pretende que el patrimonio municipal cuente con una estructura jurídica más completa, encaminada a regular el funcionamiento, administración, operación, resguardo y registro de los bienes municipales, los inmuebles principalmente, ya que representan montos cuantiosos para la administración y finalmente para la ciudadanía. Lo anterior significa que a consideración del autor del presente proyecto, con las propuestas que se realizan al final de la investigación, se estaría en posibilidades de unificar los criterios en cuanto al control administrativo de los bienes; se enmarcaría una protección a los inmuebles propiedad del municipio y contarían con el documento que los ampare, lo que redundaría en beneficio de la municipalidad; se generaría un mejor uso y aprovechamiento de los mismos, trayendo como consecuencia un beneficio directo a la hacienda municipal debido a la percepción de mayores ingresos; el registro de los actos respecto a dichos bienes se concentrarían en una sola entidad pública, lo que propicia un mayor control respecto al status jurídico de cada bien, protegiendo los intereses tanto del municipio como de los particulares; y finalmente, permitiría una mejor operación administrativa que propicie una efectiva entrega-recepción de los mismos.

# **CAPÍTULO I**

**“ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL  
MUNICIPIO”**

## 1.1 EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO

### 1.1.1 La Polis Griega

Para hablar del Municipio como una institución es necesario citar los antecedentes más remotos, para ello, considero que el Doctor Quintana Roldán en su obra de Derecho Municipal, establece un panorama muy claro y por demás extenso sobre este tema. Por tal circunstancia, me permitiré desarrollar el presente apartado considerando la información que éste nos presenta.

La cultura griega, que representa a las civilizaciones occidentales y es centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. La filosofía entendida desde la perspectiva griega, es sinónimo de ciencia y pensamiento racional, consecuencia inmediata de la exactitud intelectual de los diferentes pensadores de aquella época.

Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, resultado de la evolución en su organización y estructura del Estado y de la democracia, por mencionar algunos de los más importantes; por todo ello, en este trabajo, merece análisis la evolución de esta estructura en el entendido de ser el cimiento de la *polis* instituida como el centro de la propia vida política del pueblo griego.

Adolfo Posada, señala que: “el proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concretado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad”.<sup>1</sup>

La ciudad era para el hombre griego el centro de su vida, su realización y plenitud. Sólo en ella puede realizar los grandes valores de justicia y virtud,

---

<sup>1</sup> POSADA, Adolfo; El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna; 1ª Ed.; Madrid, Librería General de Victoriano Suárez 1936; p. 54

como lo exponen dos grandes autores: Platón en *La República* y Aristóteles en *La Política*.

Cita el Doctor Quintana a Munro cuando en su obra *Municipal Government and Administration* nos dice que Mileto, Atenas y Corinto no eran meras ciudades, palacios o centros de comercio, sino comunidades urbanas, en el sentido moderno, con un alto grado de vitalidad política, económica... Las crónicas de la civilización griega comienzan y terminan con las ciudades; el total esfuerzo de la raza helénica se concretó en el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana.

Ahora bien, después de todo lo anterior es necesario determinar nuestra primera cuestión de interés, al preguntarnos si es posible catalogar a la *polis* griega como una verdadera organización municipal o simplemente como el inicio de una institución.

Varios autores estiman que efectivamente la ciudad griega o *polis* representa un verdadero Municipio pues se daban las facultades de gobierno y administración mencionadas ya anteriormente, por ejemplo:

“La ciudad llegó a constituir un autentico Estado Municipal”.<sup>2</sup>

Posada estima que la *polis* contiene más elementos totales del Estado, que los propios de un Municipio, y concluye que:

“Por esta razón, aparte otras, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades, en el sentido moderno de la palabra”.<sup>3</sup>

Abundando en las ideas de los autores citados, precisan que la figura del Municipio como institución política subordinada al Estado se parece más a los

---

<sup>2</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés; *La Reforma Municipal*; 4ª. Ed.; México, Porrúa 1985; p. 63

<sup>3</sup> POSADA, Adolfo; *Op. cit.*; p. 35

demos o barrios de la *polis*, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.

Coincido con Quintana Roldan al señalar que no existe necesidad de ahondar mayormente esta polémica, pues se puede apreciar que las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las *civitates* municipales. Las ciudades o mejor dicho, las *polis* griegas son irrefutablemente antecesoras, con sus demos, de la forma de organización municipal que florecería siglos después.

Fustel de Coulanges, en su obra clásica y conocida *La Ciudad Antigua*, resalta la fuerte influencia de la religión y las costumbres en la organización griega. Los ritos y ceremonias fueron diferenciando claramente los intereses de cada una de aquellas comunidades.

En el “Derecho Municipal” de Quintana Roldán, se establece como ejemplo de la complejidad de aquella vida urbana, lo citado por Ochoa Campos al enumerar los nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

- El Rey, que celebraba los sacrificios.
- El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
- El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.
- Los Pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

- 10 Astinomios, que cuidaban de la policía.
- 10 Agoranomios, responsable de los mercados.
- 15 Sitofilanquios, que vigilaban la renta del trigo.
- 15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.

- 10 Custodios, del tesoro.
- 10 Receptores de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista.

### **1.1.2 El Municipio en Roma**

Aunque se puede reconocer en la *polis* griega un antecedente del Municipio, esta institución político-administrativa surgió en Roma.

La estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de sus asuntos locales, comunes o cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.<sup>4</sup>

A efecto del análisis del Municipio en Roma, es necesario delimitar el horizonte histórico referencial, pues hablar del imperio romano implica un de muy extenso.

Por regla general, la historia de Roma se divide en tres partes que comprende grandes períodos históricos:

- a) Conforme a la tradición más común, Roma fue fundada en el año 753 a.C., y Tarquino el Soberbio, el último de los reyes, fue expulsado en el año 510 a.C. Este periodo es conocido como *Monarquía*.

---

<sup>4</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; Porrúa, México 2001; p. 31

- b) La época de la *República*, desde el año 509 hasta el 27 a.C., es aquella en que Roma conquistó la supremacía primero en Italia y luego en el Mediterráneo.
  
- c) La tercera época, que empieza en el año 27 a.C., es la del *Imperio*, misma que comprende dos periodos: la del Imperio de Occidente, del 29 a. C. con la caída de Roma en manos de Odoacro, y de Oriente, que terminaría en 1453 d. C. con la caída de Constantinopla, bajo el imperio Turco.<sup>5</sup>

Es importante precisar este horizonte histórico, con el fin de apreciar las épocas en que se van sucediendo los diversos pasos evolutivos de las instituciones municipales. El Municipio hispánico sigue una evolución que poco tiene que ver con el Derecho Romano Bizantino, salvo por la fuerte influencia de sus magnificas codificaciones, como el Digesto.<sup>6</sup>

Por el contrario de los griegos, con preferencia por el concepto *polis*, los romanos no fueron uniformes al referirse a sus comunidades urbanas; pues sólo para designar a la ciudad de Roma y para las colonias fundadas bajo el ejemplo del Imperio Romano empleaban el término *urbs*.

El término Municipio proviene del latín *municipium* que significa el desempeño de una función que se asume por sí misma y se complementa como institución. Para algunos autores etimológicamente Municipio proviene de *manus*, que significa carga, oficio, misión y *capio* que quiere decir tomar, coger, asumir a la fuerza. Lo que implica la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro y que de algún modo se venía ejerciendo.

En Roma, por obra de los legisladores y como una creación de derecho de la literatura jurídica, nace la terminología jurídica que se refiere al Municipio y el

---

<sup>5</sup> BARROW, B.H.; Los Romanos; 2ª Ed.; México, Fondo de Cultura Económica 2000; pp. 28 y 29

<sup>6</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal, 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 32



término Municipio proviene del vocablo *municipium*, el cual según las fuentes latinas de donde éste emerge, presenta un triple significado, a saber:

#### **a) Equivalente a la población fortificada**

El Municipio como equivalente de población amurallada, se justifica porque este término contiene el verbo *munio*, que significa precisamente “fortificar” o “amurallar”, donde el sustantivo toponímico de Municipio significa “lugar amurallado o lugar fortificado”. Debido a la tendencia de los romanos a extender sus dominios, se encontraron con muchos pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, llamándolos *municipia*; así como también encontrarían a otros pueblos asentados libremente en el campo, sin fortificaciones, a los que denominaron *fundus* o *ager*.

Los romanos denominaron *fundus* a estas poblaciones debido a que este término significaba fundo o fundación en el sentido de asentamiento humano; el término latino *fundus*, se uso para referirse a una clase determinada de asentamientos, de población no muy numerosa y sin fortificaciones, situación que hacia a dichas poblaciones más vulnerables.

Por su parte, el término *ager*, que literalmente hace referencia al campo, significa un asentamiento rural, el cual recibe los calificativos de *ager hosticus*, que significa poblado enemigo, *ager peregrinus*, que significa un poblado sujeto al régimen del derecho peregrino o *ager romanus*, que es un poblado sujeto al derecho romano.

Héctor Vázquez en su obra *El Nuevo Municipio Mexicano*, establece que estos diferentes términos usados por las fuentes latinas han permitido a la doctrina elaborada para estudio del origen romano del Municipio, concluir que se trata de diferentes clases de entidades político sociales, ya que varían en el grado de desarrollo que han alcanzado, así como el grado de organización interna que pudiera tener cada institución.

**b) Se refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población**

El siguiente significado que adoptó el término *municipium*, fue el que se dio a poblaciones con autoridades propias. Las fuentes latinas al utilizar los términos *municipium* y *munícipes*, aluden al cargo de autoridad. Esto se debe a que en el mismo vocablo, se encuentra la voz *munus eris* que significa “cargo, oficio o autoridad”.

Ligado con este significado tenemos el vocablo *munícipes*, quienes son los que ejercen algún cargo de autoridad dentro del Municipio. Los mismos dirigentes romanos les reconocían su autoridad a los munícipes, de tal manera que se dirigían a ellos para entablar negociaciones, recibiendo trato de iguales para firmar tratados de amistad y de alianza, por lo que muchos munícipes colaboraron con Roma.

Con lo anterior, tenemos que el término *municipium*, adquiere dos significados que se conjuntan o complementan para conformar el concepto de lo que era el Municipio para los romanos: los *municipium* eran poblaciones amuralladas (esto con la finalidad de que se distinguieran de otras poblaciones no amuralladas) que funcionaban bajo una autoridad, las cuales se encontraban a cargo de dichas poblaciones.

Los Municipios por tanto son las entidades que tienen una muy aceptable organización política o autoridades establemente constituidas, lo cual se comprueba con el reconocimiento de supervivencia que en dichos tratos de amistad o de alianza se hace acerca de sus leyes particulares. Entonces, el Municipio es una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes.

Con esta definición se deduce que va a prevalecer la forma de organización municipal sobre las demás formas de organización con que se encontraron los romanos en sus fines expansionistas, por lo que a partir de este momento la

organización municipal fue readecuada por Roma y prevalecerá de manera definitiva.

Nace una pregunta que es necesario plantear ¿Por qué prevaleció la forma de organización municipal como la que conocemos y no otra clase de entidades como el *fundus* o el *ager*? Porque aunque estas clases de entidades o poblaciones también estaban organizadas y tenían autoridades propias, y tal vez también leyes propias, sus gobernantes no recibían trato de iguales por parte del pueblo romano, éstas quedaron comprendidas dentro del término Municipio, que es el que posee el esquema formal de la entidad municipal y el que se extenderá a todas las demás entidades (como el *fundus* y el *ager*), porque así lo determinó la política posterior de Roma, la cual consistía en unificar, racional y administrativamente, su espacio territorial.

### **c) Equivalente a los habitantes de la misma población**

El último significado que adoptó el término *municipium* es el que equivale a sus habitantes. Para las fuentes romanas, el término *municipium* equivale a habitantes asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o estatus jurídico. Estas mismas fuentes aclaran que en los Municipios unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana, privilegio que poco a poco, fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio romano, mientras que otros habitantes tienen el estatus de hombres o de peregrinos.

Estas fuentes romanas emplearon el mismo término de *municipium* tanto para denominar al lugar amurallado como para denominar igualmente a la autoridad, así como también para denominar a los habitantes de dicho lugar, dependiendo de cuál era su condición jurídica o política.

Al Imperio Romano le interesó mucho racionalizar su administración en relación con los pueblos anexados. Fue por eso que se dieron diversas maneras de adscribir estas poblaciones a Roma. La forma más digna era la celebración del correspondiente trato de paz, alianza o de amistad, forma que únicamente se

practicaba con los pueblos que le merecían a Roma la calificaron de *amici vel socii*, con quienes se federaba, de donde proviene expansiones como *municipia foederata*.

Para los pueblos que no deseaban colaborar ni someterse a Roma, el trato que se les dio fue de enemigos, conocidos en esa época como *hostes*. Los romanos procedían al sometimiento militar hasta lograr la rendición absoluta e incondicional de esos pueblos.

Roma, hacia finales del Imperio, terminará por las mismas razones políticas extendiendo el mismo estatus de ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio (con excepción de los llamados siervos). Fue así como concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal como base de la división político administrativa del Imperio, así como reconociéndoles a todos sus habitantes la calidad de ciudadanos.

Cabe destacar que Túsculo fue el primer Municipio documentado por las fuentes y lo podemos situar en el año de 381 a. C. Posteriormente en el año 89 a. C. con la *Lex Plautia Papira* casi todas las ciudades de Roma se convirtieron en *municipia civium romanorum* mejor conocidos como Municipios romanos o de los ciudadanos romanos.

Entonces concluimos que el vocablo del *municipium* es una creación de las fuentes jurídicas romanas, y servía para dominar al lugar amurallado, a las autoridades y a los mismos habitantes en dicho lugar asentados, y además incluye lo relativo a su organización y a sus leyes. Así vemos que el término *municipium* tiene varios significados, los cuales tendrán que precisarse según de que estén hablando las fuentes.

Por su parte, Fernando de Albi, comenta que el origen de los Municipios se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma; aparecieron los tribunos de la plebe que fueron una especie de

“procuradores del pueblo”, después los ediles plebeyos de la época de los cuestores iniciaron las funciones municipales y luego los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros Municipios. Los nuevos funcionarios pretores y ediles publicaban al entrar en ejercicio de su cargo edictos (denominados *edicta magistratum*) en el que se establecían los principios sobre los cuales decidían los casos que se presentaban.<sup>7</sup>

### ***Teorías Sobre el Origen del Municipio***

Hay tres tendencias dominantes que hablan sobre el origen del Municipio, las cuales devienen en teorías: una se denomina teoría sociológica o iusnaturalista, otra teoría llamada legalista o jurídica y finalmente encontramos a la teoría ecléctica, así:

- a) Una formación natural anterior al Estado, según la Teoría Sociológica
- b) Una creación del Estado, según la Teoría Jurídica
- c) Una formación natural, reconocida por el Estado como la presenta la Teoría Ecléctica

#### **a) Teoría Sociológica o Jus-naturalista**

Esta teoría explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer el principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad se derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de

---

<sup>7</sup> ALBI, Fernando; Derecho Municipal Comparado al Mundo Hispano; Madrid, Ediciones Aguilar 1950; pp. 22 a 25

individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas y de naturaleza similar. El Municipio entonces nace de manera espontánea, no lo crea el Estado, es solamente reconocido en su existencia.

## **b) Teoría Legalista**

Por su parte, esta teoría afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.<sup>8</sup> Es así como el Municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud.

Uno de los exponentes más típicos de estas tesis es Burgoa Orihuela, quien afirma que ni teóricamente ni prácticamente puede concebirse el llamado “Municipio natural” ya que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que he hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan.<sup>9</sup>

Coincido con este último autor, en el sentido de que el Municipio no puede ser un ente natural, pues para su formal existencia requiere de un reconocimiento y por tanto una regulación establecida en la norma.

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso; 17ª Ed.; México, Porrúa 2004; p. 724

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; 20ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 907

### c) Teoría Ecléctica.

Reconociendo al aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que, efectivamente a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, este no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos, al respecto Álvarez Gendin nos dice que así como la ley determina para el hombre el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo de población su capacidad para obrar como Municipio.

Quintana Roldán afirma que de acuerdo a los más nombrados tratadistas de la historia de Roma, como Mommsen, Beloch o Kornemann, los Municipios romanos no presentaron uniformidad, por lo contrario, existió un gran descontrol debido a las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido en la antigüedad.

Por su parte, el Lic. Jorge Carlos Adame García en su obra El Derecho Municipal en México, señala:

**a) *Municipia socii***, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.

**b) *Municipia federata***, que surgieron por convenios o pactos, muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio, otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*, es decir, sin tener derecho al sufragio.

**c) *Municipia coercita***, resultantes de la dominación militar. A éstos, Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o

económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragi* y no tenían derecho de enviar representantes a Roma.

Es decir, estas denominaciones no eran específicas, por lo que sus generalidades recaen en características propias de cada pueblo: todos aquellos que reunieran similitud se encuadraban con un mismo nombre.

Aparecen también en las disposiciones romanas, la alusión a Municipios *cum iure honorum* o *sine iure honorum*, según tuvieran sus habitantes el derecho o no de recibir condecoraciones del gobierno de Roma.<sup>10</sup>

La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; a que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; a que mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el Imperio; y, finalmente a que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.

Los caracteres específicos del Municipio romano eran: un territorio determinado propio; un pueblo que resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; una organización especializada en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas y con los curias y, por último, el culto a sus dioses. Son estos, los elementos esenciales del Estado.

### **1.1.3 El Municipio Español**

Hablar del Municipio en España, o más propiamente, de la península Ibérica, es cubrir un gran espacio y un gran periodo, desde las épocas de la dominación romana hasta el final del Virreinato en la Nueva España. Sin

---

<sup>10</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p.33



embargo, es notorio que la naturaleza de este trabajo sólo nos permite una visión panorámica del Municipio en dicha ubicación.

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y de las instituciones municipales, motivo por el cual en un periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo sea posible encontrar una institución particular de los visigodos, el denominado *Conventus publicus vicinorum*, o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la organización y la autonomía de que gozaban los Municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano.

En la península Ibérica los centros de población existían dispersos y aislados; es hasta la dominación romana, siguiendo la forma de dominación imperial sobre los pueblos sometidos, que se establece el Municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España tuvieron tal organización. Por el contrario, diversos autores nos hablan de que en esa época había ciudades libres, federadas, colonias e inclusive encontramos Municipios gobernados en similitud con las leyes romanas.

No se puede dejar de lado totalmente al Municipio en Roma, ya que el Municipio español proviene en parte después de la desintegración del Imperio Romano, y aún con la mencionada invasión de los bárbaros, subsistió el Municipio hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media.

La península quedó en manos de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal. Una vez que Roma dominó a Cartago, pronto se aprestó a apoderarse de las vastas regiones peninsulares; los romanos fueron nombrados procónsules que encabezarían el mando de las dos provincias en

que se dividió a Hispania: la ulterior y la citerior. Consecuencia de esto, de inmediato surgieron múltiples colonias latinas en tierras íberas.<sup>11</sup>

La antigua y rica ciudad de Gades (Cádiz), cuyo régimen municipal había transformado ya César quien siendo pretor, obtuvo ahora del emperador (Augusto) el derecho pleno de municipalidad itálica, convirtiéndola en el primer Municipio extraitálico no fundado por Roma que entró en la confederación de ciudadanos romanos. Pocos años después, fue concedido el mismo derecho a algunos otros Municipios españoles.<sup>12</sup>

En este punto surgen dos interpretaciones sobre el Municipio español:

- a)** Por una parte, tenemos a Savigny, A. Thierry y Eichhorn, sostienen que una institución subsiste cuando, a pesar de adoptar nuevos elementos, y, por ende transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos.
  
- b)** Por otro lado, C. Hegel. Arnold y Laurent, sostienen que la institución desaparece cuando pierde la forma; y en el caso del Municipio en España, en parte inclusive desapareció su organización.<sup>13</sup>

El Municipio en España subsiste aun después de la dominación visigoda. Los visigodos respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial propia de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores; y a decir de Ots, ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó a tal grado las leyes romanas.

---

<sup>11</sup> Op. cit.; p. 36

<sup>12</sup> MOMMSEN, Teodoro; El Mundo de los Césares; 1ª Ed.; México, Fondo de Cultura Económica, 2004; p. 20

<sup>13</sup> AZCÁRATE, Gumersindo; Municipalismo y Regionalismo, Colección Administración y Ciudad; Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984; p. 10

Posterior a esta época dominan a España los árabes, quienes en aras de su *Jida* también conocida como su Guerra Santa, se lanzan, a principios del siglo VIII, d.C., a la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes, aunque no sin una tenaz resistencia de sus moradores.

Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política: la propia del feudalismo con sus respectivos centros de poder: la Iglesia, los Reyes y la Nobleza. Este proceso no fue igual en todo Occidente, ya que hubo un variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los centros de poder. Por lo que existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y las etapas históricas.

En esta misma época se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa, denominado a éste *Caide*, palabra que devino posteriormente en alcalde.

La defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del Municipio, que se convierte en factor fundamental para repeler la invasión árabe; coincido con el autor Álvarez Gendin, cuando dice que las poblaciones de la reconquista tuvieron distinto origen; a veces los monarcas procuraban formar nuevos núcleos de población, especialmente en territorios fronterizos, con el objeto de evitar el empuje árabe, concediéndoles ciertos derechos, por lo que acudían a los mismos, tanto hombre libres, como mercaderes e inclusive criminales.

En razón de que el Municipio español se creó con base en la conquista realizada por Roma y, como ya se ha mencionado, al fortalecer España la tradición del Municipio con base en su defensa y conquista, surge una gran influencia por parte de Roma, los visigodos y los árabes.

Aludo al claro análisis que genera el Doctor Quintana Roldán en su obra Derecho Municipal sobre el desarrollo de la institución española respecto a la

influencia que he planteado anteriormente. Por ello, me permito trasladar en lo subsecuente, su estudio sobre este tema.

### **a) Influencia romana**

Es obvia la influencia de Roma en la integración de las municipalidades ibéricas; a ella deben su nacimiento y estructura. Las ciudades de Urso (Osuna), Cárthago Nova (Cartagena), Valentía (Valencia), Augusta Emerita (Mérida) o Cesar Augusta (Zaragoza), en poco tiempo tendrían similares sistemas municipales de origen romano. Las autoridades y funcionarios fueron las propias del Municipio latino, esto es, la Curia, los Duunviros. En la medida que Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas, las municipalidades españolas fueron perdiendo también su antigua estabilidad y eficiencia, mezclándose con nuevas costumbres de carácter casi primitivo, las cuales darían origen a una nueva organización.<sup>14</sup>

### **b) Influencia visigoda**

Desde los primeros años del siglo IV d.C., la península Ibérica sufre los embates de frecuentes invasiones, la cuales continuaron durante todo ese siglo hasta el posterior inmediato. En el año 415 d.C. los visigodos derrotan a otras tribus germánicas como los suevos, los alanos y los vándalos, quedando de hecho como los verdaderos dominadores de la península. Figuras como Eurico, Alarico y Teodorico, consolidaron pronto el Reino Visigodo. Sin embargo, la romanización de estas tribus fue evidente, pues adoptaron una multiplicidad de costumbres y reglas latinas vertidas en códigos, como el de Eurico; la *Lex Romana Wisigorthorum* de Alarico, también conocido como *Liber Juris*; o *Edictum Theodorici* dado por Teodorico el Grande. De todas estas importantes fuentes se desprenden varias instituciones que se arraigaron en el decadente

---

<sup>14</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p.37

Municipio hispano-romano. Los tiempos, para esta época, ya habían cambiado, la cultura típicamente urbana de los romanos se vio de pronto desaparecida frente a organizaciones tribales, casi primitivas, de características más rurales.

Dos instituciones municipales visigóticas son de destacarse: el *Conventus Publicus Vicinorum* y el *Placitum*. La primera de ellas era, a decir del autor Ochoa Campos, la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas. Seguramente antecedente de los cabildos abiertos de la España Medieval.<sup>15</sup> Por otra parte tenemos al *Placitum*, que igualmente reunía a los hombres del Municipio pero con marcado carácter judicial, precursor, sin duda, de los jurados populares.

### **c) Influencia árabe**

Es cierto que muy poco se ha estudiado sobre la influencia que la cultura árabe tuvo sobre las instituciones municipales. Sin embargo, la ocupación de siete siglos, que transcurrió del año 711 al 1492 d.C., indudablemente aportó elementos a la organización general de la sociedad española. El Municipio visigodo, prácticamente desaparecido y sobreviviendo en sus elementos esenciales bajo las Curias parroquiales, se transformó por completo.

La dominación árabe en todos esos siglos, fue sumamente cambiante; generalmente se admiten tres grandes etapas: la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español; y la de los llamados Reinos de Taifas.

Si bien no fue posible la integración de un Municipio hispano-árabe, debido a la notable diferencia de culturas, idiomas, religión y un sin fin de cuestiones que eran propias de cada cultura, la dominación árabe aportó diversas figuras, ya señaladas, que serán posteriormente captadas por el Municipio español de la baja Edad Media.

---

<sup>15</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés; *La Reforma Municipal*; 4ª Ed.; México, Porrúa 1985; p. 78

Uno de los temas más controvertidos de la historia del Municipio español es, sin duda, el relativo a la continuidad abierta o latente de las instituciones municipales hispano-romano-visigóticas y su influencia o no en las organizaciones municipales posteriores.

En esta etapa del Municipio existió la figura de los fueros municipales de la baja Edad Media: los estatutos de las ciudades y poblaciones de la España Medieval en los que se recogían las prerrogativas, privilegios o exenciones que disfrutaban sus habitantes, se conocieron precisamente como *Fueros Municipales*, también llamados *Cartas-Pueblas*.

Señala Quintana Roldán que el diccionario de la Historia de España define al fuero municipal como el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos.

El Municipio español se fue vigorizando en la medida que la reconquista se extendía por todo el territorio ibérico. Los fueros mencionados anteriormente ayudaron ampliamente a consolidar el sentido local de vecindad gracias a las prerrogativas de sus contenidos.

Desde el siglo X d.C., hasta principios del XIII d.C., la evolución de las instituciones comunales fue creciente. Era el apogeo municipal: la autonomía que gozaban, la poca dependencia de otras autoridades y las prerrogativas de sus fueros, hacían de aquellas corporaciones modelos de democracia y participación.

Sin embargo, esos siglos conocidos como de oro del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos,

trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los Municipios al poder del rey. En 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la ley de las Siete Partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo sus viejos fueros. Siguiendo esta tendencia Enrique III de Castilla y León, en 1396, creó la figura de los “*Corregidores*” con facultades de supervisión sobre los Municipios, restándoles su antigua autonomía. Bajo Pedro IV de Aragón, en 1340, se instruyó la figura del “*justicia mayor*” que centralizó, a nombre del Rey, una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes estaban en manos de los alcaldes municipales.

De esta forma fue decayendo el esplendor municipal, los soberanos de diversas comarcas tenían cada vez más intervención en asuntos municipales. Dicho estado de cosas generó fuerte inconformidad de los Municipios, surgiendo el llamado *movimiento de los comuneros* que culminó en los inicios del siglo XVI, teniendo como caudillo a Don Juan de Padilla.

En 1519, teniendo como sede la ciudad de Toledo, la Junta de Comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la Junta redobló sus esfuerzos en Ávila. El rey declaró la guerra a los comuneros el 31 de octubre de 1520, culminando ésta en la famosa batalla de los campos de Villar en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus principales líderes.

El Municipio español peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

## **1.2 HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

### **1.2.1 El Calpulli Azteca como Municipio Natural**

A finales del siglo XV y a principios del siglo XVI, las tierras del continente Americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de pueblos con culturas muy diversas. Siglos atrás, en las regiones del centro de América había florecido la cultura Maya, cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aún conservaba su vigor y riqueza.

En la meseta central de las tierras bajas del norte de América, encontramos la cultura Azteca o Mexica, cuya capital Tenochtitlán fue la ciudad más importante de toda la región.

La ciudad de Tenochtitlán estaba situada en la parte occidental del lago de Texcoco, su fundación data aproximadamente del año de 1325, y se hallaba rodeada de agua y cortada por canales a lo largo de los cuales corrían estrechos senderos. Era pues, a decir de Teresita Rendón Huerta Barrera, la Venecia mexicana.

Tenemos entonces la existencia de tres reinos importantes: Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan que integraban, en la época de la conquista la Triple Alianza conocida como el Imperio del Valle de Anáhuac. El reino de México-Tenochtitlán era el más poderoso de la alianza y su influencia y poderío se extendía por toda la parte central y sur de lo que ahora es México, dominado este vasto territorio con una notable energía y crueldad, mediante el cobro de tributos y vidas para los sacrificios religiosos.

Los cronistas españoles de la época estiman que Tenochtitlán tenía trescientos mil habitantes, situación que puede ser un tanto exagerada. Aunque no sea exacto dicho número, se puede considerar que existen elementos suficientes para concluir que los aztecas tuvieron una forma de organización política, que



analizada desde el punto de vista natural y material, tiene algunos rasgos del régimen municipal.<sup>16</sup>

Coincido con Adame García al señalar que la organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista, teniendo como Jefe Supremo al llamado *Tlatoani*, comparándose posteriormente con un emperador. La base económica y social de esta cultura, se encontraba en la propia institución del *Calpulli*, el cual a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el mencionado *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general; los *Tequitlatos* o capataces; y los *Calpizquez* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del *Calpulli*.

Sin embargo, el *Calpulli* de ninguna manera se asemeja a la institución municipal como la conocemos en nuestros días, ya que carecía de elementos fundamentales como autonomía; así como ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, sino que en mayor medida la organización se derivaba del parentesco y de la religión.

Sin embargo, no es posible dejar de contemplar que el *Calpulli* ha tenido influencia muy clara en algunas instituciones mexicanas que conocemos hasta el día de hoy, un ejemplo muy claro lo tenemos en el ejido y con sólo algunos rasgos de parentesco respecto a los municipios rurales y los que se encuentran bajo un sistema de autodeterminación y costumbres.

### **1.2.2 La Fundación de la Villa Rica de la Veracruz**

En el año de 1492 habría de ser crucial para España; tres grandes acontecimientos de trascendencia histórica marcarían su porvenir, los cuales consistieron en:

---

<sup>16</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Porrúa 1985; pp. 85 y 86

- a) La conclusión de la reconquista; la cual se consolidó con la salida formal de Granada de Boadil (último rey árabe) el seis de enero de 1492.
- b) Expulsión de los judíos; según edicto de los reyes católicos del treinta y uno de marzo de 1492.
- c) El descubrimiento de América llevado a cabo por Cristóbal Colón, el doce de octubre de 1492.

Gracias a las grandes extensiones territoriales descubiertas por España, ésta se convirtió en la principal potencia europea del siglo XVI. Los primeros años de ese siglo se caracterizaron por una intensa actividad de búsqueda con la única finalidad de conquistar nuevos territorios, lo cual les dio un espíritu de grandes aventureros.

Quintana Roldán cita a José María Ots y Capdequi respecto de la evolución de las instituciones municipales, nos dice que al implantarse en las Indias el viejo régimen municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendente. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente en la vida de esta institución... Doctrinariamente el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen que en las viejas ciudades castellanas regía ya en período de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los Cabildos Coloniales no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta Institución, se observa pronto que los nuevos consejos indianos jugaron en los primeros tiempos de nuestra colonización un papel tan importante como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor.

Las instituciones que conocieron y experimentaron los conquistadores sirvieron de base para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el mundo

descubierto, es así, que tras expediciones realizadas como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, llegó a estas tierras la que encabezaba Hernán Cortés.

Cortés desembarcó en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz. Conciente del problema legal que presentaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez de Cuba y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas, fundó el veintidós de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como La Villa Rica de La Vera Cruz. Su nombre se debe a que ese día era viernes santo, y por tanto, aludió a la festividad religiosa de La Vera Cruz de Cristo.

No existe uniformidad en el relato de los historiadores respecto a la fundación de la ciudad y tampoco hay coincidencia sobre el lugar preciso de este acontecimiento ni de los pormenores que sucedieron, pero diversas fuentes precisan que la original fundación de aquel primer Municipio fue en la zona denominada como *Quiahuiztlan*. Señalan también que posteriormente en 1525, se trasladó la comuna a La Antigua en la rivera del río Huitzilapan, luego conocido como río Canoas. Finalmente en 1599, por Ordenanza expresa del rey Felipe II, se trasladó la municipalidad de Veracruz a su sitio actual, cumpliéndose la regia disposición el día siete de marzo de 1601, dándole el nombre de Nueva Veracruz o Puerto de Veracruz.

Francisco López de Gómora, *Capellán* de Cortés en sus últimos años escribe en su *Historia General de las Indias y la Conquista de Méjico* sobre aquellos acontecimientos:

“Cortés entonces nombro Alcaldes, Regidores, Procurador, Alguacil, Escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del Cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural; y les entrego después las varas y puso nombre al Consejo La Villa Rica Vera Cruz. Tras estos autos hizo luego Cortés otro ante el mismo Escribano y ante los nuevos Alcaldes, que eran Alfonso Hernández

Portacarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos y como justicia real y ordinaria el mando y cargo de Capitán y Descubridor que le dieron los Frailes Gerónimos que residían y gobernaban en la isla española por su majestad y que no quería usar del poder que tenía de Diego Velázquez Lugarteniente del Gobernador en Cuba por el Almirante de las Indias para rescatar y descubrir buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía mando ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir, y comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla, como sus naturales y leales Vasallos; y así lo pidió por testimonio y se lo dieron’.

‘Los Alcaldes y Oficiales nuevos tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego en Cabildo, conforme en las Villas y lugares de Castilla se suele y acostumbra juntar el Consejo, y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes al provecho común y bien de la República, y al regimiento de la nueva Villa y población que hacían; y entre ellas acordaron hacer su Capitán y Justicia Mayor al mismo Hernán Cortés, y darle poder y autoridad para lo que tocase a la guerra y conquista, entre tanto que el Emperador otra cosa acordase y mandase; y así, con este acuerdo voluntad y determinación, fueron al día siguiente a Cortés todo el regimiento y Consejo junto y le dijeron que ellos tenían necesidad, entre tanto que el Emperador otra cosa proveía o mandaba, de tener un Caudillo para la guerra, y que siguiese la conquista y entrada por aquella tierra, y que fuese su Capitán, su cabeza, su Justicia Mayor, a quien acudiesen en las cosas arduas y dificultosas, y en las diferencias que ocurriesen y que esto era necesario y conveniente, así al pueblo como al ejército, que le rogaban mucho y encargaban que fuese él, pues en éste concurrían más partes y calidades que en otro ninguno para regirlos, mandarlos y gobernarlos, por la noticia y experiencia que tenían de las cosas, después y antes que le conociesen en aquella jornada y flota; y que así se lo requerían y si era menester se lo mandaban, porque tenían por muy cierto que Dios y el Rey serían muy servidos de que él aceptase y tuviese aquel cargo y mando; y ellos recibirían buena obra, y quedarían contentos y satisfechos de que serían regidos con justicia, tratados con humanidad, acaudillados con diligencia y esfuerzo, y que para ello todos ellos elegían, nombraban y tomaban

por su Capitán General y Justicia Mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose bajo su mando, jurisdicción y amparo. Cortés acepto el cargo de Capitán General y Justicia Mayor a pocos ruegos, por que no deseaba otra cosa por entonces”.

### **1.3 EL MUNICIPIO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES**

#### **1.3.1 El Origen del Municipio Constitucional**

El Municipio, como institución milenaria ha servido de base esencial a la organización de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público de Roma el creador de esta institución, que habría de llegar a nuestro Continente, muchos siglos después, por la influencia de la conquista española.

La institución se matizó con algunas características de origen germánico, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicinorum*, que diera origen a los cabildos abiertos del antiguo derecho español. Igualmente se debe destacar la notable influencia que las formas de organización que los árabes impregnaron a la vida municipal durante su larga dominación de la península Ibérica, con figuras como el alcalde, el alférez, los alamines, los alguaciles, el almotacén o los zalmedinas, cuyas funciones, en gran medida, han trascendido hasta nuestros días.

La reconquista española en su compleja integración de fuerzas monárquicas y locales, produjeron toda una cultura sobre los fueros municipales y las *cartas pueblas*, que se consideran importantes precedentes de nuestras actuales garantías individuales.

Y qué decir del notable papel institucional que jugó en nuestro país el Municipio desde la fundación de La Villa Rica de La Vera Cruz el veintidós de abril de 1519 por Hernán Cortés. Pasando por los reclamos libertarios de Primo de

Verdad, síndico del cabildo de la Ciudad de México, quién en 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español, sosteniendo que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el propio cabildo tomaría las riendas del poder.

Refiere Quintana Roldán que en septiembre de 1810, al inicio de la lucha de independencia, el cura Don Miguel Hidalgo dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales. En efecto, el diecisiete de septiembre de aquel año, en la ciudad de San Miguel el Grande, ahora de Allende, el caudillo convocó a los ciudadanos notables de la localidad con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad públicas, integrando una junta directiva que puede ser considerada, justamente, como un verdadero Ayuntamiento, presidida por el abogado Don Ignacio Aldama, quién era hermano del dirigente Juan Aldama; a esta junta se integraron también los señores Don Felipe González, el presbítero Don Juan Castiblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Uzcanga, Don Vicente Umarán y Don Benito Torres.

Como un merecido homenaje a ese primer cabildo independiente del país, se lee actualmente en la fachada principal del palacio municipal de San Miguel una placa de bronce con la siguiente leyenda:

El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer Ayuntamiento del México independiente en este lugar, presidido por el Lic. Ignacio Aldama.<sup>17</sup>

Muchas otras han sido las gestas protagonizadas en nuestra historia por la institución municipal, sin embargo, al Derecho Municipal moderno le inquieta

---

<sup>17</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa2001;, pp.61 y siguientes.

ahora una pregunta fundamental en torno al proceso de institucionalización constitucional del Municipio. La cuestión no resulta fácil, si la comparamos, por ejemplo, con el planteamiento de un análisis similar de otras instituciones constitucionales, como podrían ser la soberanía popular, la división de poderes, el surgimiento del Estado Federal u otras, sobre las que existen amplios estudios doctrinarios e innumerables reflexiones de derecho positivo.

En este contexto, resulta aún más relevante para la teoría municipal, por poco explorado el tema, indagar sobre los precedentes constitucionales modernos que han definido los perfiles legales de la autonomía municipal.

Estimo, al respecto, que dos son los antecedentes más sobresalientes en la materia, uno ubicado en el derecho francés y otro en el derecho español. En el primer caso, hablo del decreto supremo de la Asamblea Constituyente Revolucionaria francesa dictado el catorce de diciembre de 1789. En cuanto a España hago alusión al texto que en materia municipal contiene la Constitución de Cádiz.<sup>18</sup>

### **1.3.2 El Municipio en las Constituciones Mexicanas del Siglo XIX**

#### ***La Constitución de Apatzingán***

Fue convocada y promulgada bajo la convocatoria de Don José María Morelos y Pavón, el veintidós de octubre de 1814. Conocido también como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, contiene los fundamentales principios de la ideología insurgente.

Dicho ordenamiento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. No contempló expresamente al Municipio, sin

---

<sup>18</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *El Origen del Municipio Constitucional*; 1ª Ed.; Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983; pp. 26 y siguientes.

embargo, en el capítulo XVIII refiere que éste no sufriría modificación alguna.

El artículo 208 del ordenamiento constitucional señala que:

*Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.*

### ***El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822***

El Reglamento Provisional, intentó sustentar legalmente el primer imperio mexicano al frente de Agustín de Iturbide (Agustín I). Fue suscrito en la Ciudad de México el dieciocho de diciembre de 1822. Algunos artículos de dicho ordenamiento señala Quintana Roldán, hacen referencia expresa a cuestiones municipales, como son los siguientes:

*Artículo 24.- Las elecciones de Ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.*

*Artículo 52.- (Parte conducente). En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el*



*jefe político.*

*Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los Ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de Ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.*

*Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.*

*Artículo 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del Ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.*

### **Constitución Federal de 1824**

Es considerada como la primera Constitución Federal del país, el Congreso Constituyente inició sus funciones el 5 de noviembre de 1824 y la promulgó el

cuatro de octubre de 1824. La trascendencia de este ordenamiento se debe a la adopción del federalismo como forma de gobierno estableciendo una república representativa, popular, federal, y enumeró los Estados integrantes de la Federación.

De nueva cuenta, no se refirió de manera directa al Municipio, pero dispuso en su artículo 161 fracción I, que:

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

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

De tal manera, fundados en el ordenamiento citado, los Estados comenzaron a tener sus primeras Constituciones y por ende, las primeras disposiciones normativas que en cierto modo, regulaban la función de los Municipios que se encontraban dentro de sus territorios, tomando como base la forma de organización que se estableció en determinado momento en la Constitución de Cádiz, incluyendo por supuesto las jefaturas políticas.

### **Los Regímenes Unitarios**

- Leyes Constitucionales de 1836

Ubicándonos en el momento histórico de aquellos primeros años del México independiente, las fuerzas conservadoras y liberales se imponían sucesivamente y, de acuerdo con sus tendencias e intereses ideológicas, se modificaba la forma de gobierno.

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto al Estado Federal y la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, del veintinueve de diciembre

de aquel año, se destinó a regular la "División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos".

Así la división territorial se formó por Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas.<sup>19</sup>

Algunos artículos de la sexta ley, refiere Quintana Roldán, son el 3º, 5º, 7º, del 8º al 11, 16, 18, 19, del 21 al 23 y 25, que establecieron directrices con relación a los Municipios; a saber, citaré algunos de ellos:

*Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.*

*Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos 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;*

---

<sup>19</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Porrúa 1985; p. 109

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

*Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación 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.”*

La Sexta Ley Constitucional, consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.<sup>20</sup>

Por otra parte, es importante hacer notar que en el artículo 7, fracción VIII, de esta Sexta Ley, se asienta un antecedente de la suspensión de los Ayuntamientos, facultad atribuida a los gobernadores departamentales.

- Leyes o Bases Orgánicas de 1843

Sancionadas por Santa Anna el doce de junio de 1843 y publicadas el día catorce de aquel mes. Nunca llegaron a ser una Constitución debido a la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la política que finalmente disolvieron el Congreso e instalaron una llamada Junta Nacional de

---

<sup>20</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés; La Reforma Municipal; 4ª Ed.; México, Porrúa 1985; p. 236

Legisladores. A diferencia de las bases centralistas de 1836, carecieron de una regulación extensa; sin embargo, varios preceptos abordaron el asunto municipal, como los siguientes:

*Artículo 4.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...*

*Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:*

*I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.*

*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 tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.<sup>21</sup>*

## **Constitución de 1857**

Habiéndose implementado nuevamente el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva carta constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez expidió convocatoria el dieciséis de octubre de 1855 para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla, en donde Castillo Velasco presentó el proyecto de adiciones sobre municipalidades.

---

<sup>21</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 68

“...El Proyecto de Constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades...”<sup>22</sup>

Respecto al precepto normativo, Don Felipe Tena Ramírez señala que:

“El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución”.<sup>23</sup>

En ésta Constitución, pese a que encontramos preceptos que regulan aspectos del Municipio, no se encuentra reglamentado de manera específica la estructura e integración de los Municipios y de su gobierno interior; sino que aspecto de tal relevancia, lo dejó en manos de los Estados de la Federación.

Cito algunos artículos de ese ordenamiento:

*Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:*

*II. Contribuir los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de ir manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

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

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

---

<sup>22</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Porrúa 1985; p.112

<sup>23</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de México; 14ª Ed.; México Porrúa 1987; p. 604.

*Artículo 72.-El congreso tiene facultad:*

*VI. 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.<sup>24</sup>*

Si bien en las discusiones del Congreso Constituyente se escucharon voces de insignes defensores de la libertad municipal, como lo fueron Don José María Castillo Velasco y Don Francisco Díaz Arriaga, la Constitución de 1857, notable en un sinnúmero de materias, respecto al tema municipal no estableció mayor aspecto sino las generalidades ya transcritas.

Quintana Roldán reflexiona sobre el artículo 117 del citado ordenamiento, al señalar que es precedente del actual artículo 124 constitucional, pues señalaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de las entidades federativas.

También el artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza, en Veracruz, el veinticinco de diciembre de 1914.

### ***Estatuto Provisional del Imperio Mexicano***

Ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo el diez de abril de 1865 en el Castillo de Chapultepec, tuvo una vigencia, parcial en las áreas dominadas por el Imperio. La tenaz lucha de Don Benito Juárez habría

---

<sup>24</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 69

de impedir su mayor vigencia, sin embargo es importante citar algunos de sus preceptos que se refieren al Municipio:

*Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionado al número de sus habitantes.*

*Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales.*

*Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.*

*El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.*

*Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:*

*I. Presidir los Ayuntamientos.*

*III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.*

*IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.*

*Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.*



*Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme ley.*

*Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.*

*Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el consejo del Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.*

*Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.<sup>25</sup>*

El Imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

Se estableció una Ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades encargaba la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencias en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública.<sup>26</sup>

### **1.3.3 El Periodo del Porfiriato**

---

<sup>25</sup> Op. cit.; p. 70

<sup>26</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés; La Reforma Municipal; 4ª Ed.; México, Porrúa 1985; p. 265.

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz que duró más de treinta años, se generaron algunas reformas que llevaron al Municipio al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los Jefes Políticos a los que se refería la Constitución de Cádiz. Situación que sometió férreamente al país, propició una cerrada jerarquización de autoridades que obedecían solamente a su dictador y se impuso por completo a los Municipios pues tenían injerencia directa y despótica sobre éstos.

Las jefaturas políticas dependían directamente del gobernador del Estado, quien era manejado en todo momento por Díaz. Los Jefes Políticos tenían enorme poder y actuaban de manera regional, frecuentemente además eran los caciques, debilitando consecuentemente a los Ayuntamientos.

Sobre este asunto, Tena Ramírez citado por Teresita Rendón Huerta en su obra Derecho Municipal, nos dice que el odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre.

#### **1.3.4 La Constitución de 1917 y el Municipio**

Siendo derrocado el gobierno dictador del General Díaz, se requería establecer un nuevo régimen en el país con un principio fundamental de justicia social que compensara a todos los sectores participantes en el movimiento revolucionario. Es por ello, que se convocó a un Congreso Constituyente por parte de Venustiano Carranza en septiembre de 1916, mismo que se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el primero de diciembre de ese mismo año.

Al comenzar el siglo XX la situación del país presentaba evidentes y acentuadas contradicciones. Por una parte había rasgos que hacían apreciar un alto grado de desarrollo y progreso. El comercio vivía época de bonanza, que vio surgir importantes mercados y almacenes; la industria, si bien incipiente, era de rasgos modernos como lo denota el pujante ferrocarril de la

época, al igual que la industria tabacalera y la textil; las finanzas se veían fomentadas por una creciente actividad bancaria; existía en varias ciudades, sobre todo en la capital del país, una amplia clase urbana preparada, culta y cosmopolita.

Contrastantemente, grandes regiones de la república, sobre todo los sectores rurales, padecían la más lacerante miseria y explotación. Las haciendas, eje de la producción agraria de aquellos años, concentraba la mano de obra campesina, orillando a los peones y obligándolos a hacer sus compras en las tiendas de raya, a más de responsabilizar hereditariamente de las deudas contraídas a hijos y familiares.

Surgieron destacados ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados y consignas de cambio político y de justicia social, pugnando por una nueva organización social de la nación.

Este estado de cosas daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentidos del pueblo mexicano, me refiero al reclamo por un Municipio Libre. Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios, de las más encontradas tendencias, fueron unánimes en abogar por la emancipación municipal que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

A mi juicio tres fueron en nuestra vigente Ley Suprema los temas sociales de más amplia trascendencia para las nuevas estructuras del país. En primer lugar el tema agrario contemplado jurídicamente en el artículo 27 de la Constitución, como respuesta lógica al apoyo mayoritario del campesinado, que fue el motor central del movimiento.

En segundo lugar, aparece como novedad social el tema del trabajo, como resultado del esfuerzo de los obreros y jornaleros que lucharon de manera valiente en el movimiento armado, especialmente los operarios de la industria textil y minera, recordemos a Río Blanco y Cananea. Por ello nos explicamos el surgimiento del artículo 123 de la Carta Magna.

En tercer término aparece también como novedad del derecho público pero con alto contenido social, el tema municipal, como resultado de la participación de múltiples fuerzas populares encabezados por los Ayuntamientos de la época, que lucharon por reivindicaciones estructurales de la organización del Estado, a fin de restaurar la libertad municipal.

De esta manera, la Constitución Federal de 1917 contempló un apartado normativo para el Municipio en el citado artículo 115, rompiendo la tradición de los anteriores documentos constitucionales federales de 1824 y 1857, que dejaban este tema como asunto exclusivo de los Estados de la Federación.

De la promulgación de la Constitución a la fecha, el artículo 115 ha tenido trece reformas o adiciones, que por obvio de tiempo sería difícil tratar de manera minuciosa en este apartado. Sin embargo debo resaltar cuando menos dos de ellas, como son las publicadas en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de 1983 y del veintitrés de diciembre de 1999, que junto a las reformas y adiciones que en diciembre de 1994 se hicieron al artículo 105, nos dan los principales perfiles jurídico-constitucionales de nuestro actual Municipio.

Mediante la reforma municipal de 1983 se dio prácticamente un nuevo texto al artículo 115 de la Carta Magna, precisando mejor las facultades y atribuciones de los Ayuntamientos. A su vez la reforma de diciembre de 1999 trajo también importantes definiciones jurídicas para nuestra institución. Esta reforma es por cierto la única de las hechas al artículo 115 que no ha provenido de una iniciativa de ley del Presidente de la República, pues se originó y se integró por más de una veintena de diversas iniciativas de diputados o grupos parlamentarios en la Cámara Baja, lo que habla de la pluralidad que ya para 1999 se estaba viviendo en el Congreso.

Entiendo que la aportación fundamental de esta reforma fue haber considerado al Ayuntamiento como un órgano político y no solamente con un carácter meramente administrativo. Señaló también un conjunto de normas más explícitas en materia de facultades territoriales y de desarrollo urbano. Amplió el listado de servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos y dio mejor

tratamiento al tema hacendario, especialmente en cuanto a los bienes que estarán exentos de pagar las contribuciones municipales, acotando ese renglón de manera notable a fin de que las Haciendas Municipales encuentren mejores circunstancias que podían gravar en su favor.

De todo lo planteado en el desarrollo de este apartado, podemos señalar, que el Municipio como una institución administrativa y de gobierno, fue creándose durante el transcurso del tiempo, esto a consecuencia de la propia evolución de la sociedad, es decir, que la Institución del Municipio como un ente milenario, ha servido de base esencial para la organización de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, organización y gobierno, remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano.

Fue el derecho público de Roma el creador de esta Institución, que habría de llegar a nuestro continente, muchos siglos después a consecuencia inmediata de la conquista española.

La reconquista española en su compleja integración de fuerzas monárquicas y locales, produjeron toda una cultura, sobre los fueros municipales y las cartas pueblas, que se consideran importantes precedentes de nuestras actuales garantías individuales.

Y qué decir del notable papel institucional que jugó en nuestro país el Municipio desde la fundación de La Villa Rica de La Vera Cruz el veintidós de abril de 1519 por Hernán Cortés; pasando por los reclamos libertarios de Primo de Verdad, síndico del cabildo de la Ciudad de México, quién en 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español, sosteniendo que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el propio cabildo tomaría las riendas del poder.

Es entonces el Municipio una forma de gobierno que tiene sus inicios desde tiempos muy remotos, no constituido como tal en ese tiempo, pero ya con la

base de esta institución como forma de gobierno ya establecida, que surge por la propia necesidad de la población; su fin fue organizar a una sociedad de forma económica, territorial y política, lo que trae como consecuencia un desarrollo social de la población. Esta institución prevalece hasta nuestros días, enriquecida por la influencia española que encontramos en esta figura, siempre fue y ha sido perfeccionada, pues la movilidad social así lo requiere y demanda.

Ya tenemos entonces, que hasta la aparición del Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza, fue la base para la aparición de nuestra Constitución de 1917, en esa época el comercio posaba con una tranquilidad notable, la aparición de nuevos mercados, la industria textil comenzó a florecer, el surgimiento del ferrocarril, se logró un gran avance político administrativo, cambió la forma de gobierno, la forma de administrar justicia; surgieron nuestros nuevos ordenamientos jurídicos, hasta la actual Carta Magna, en donde ya se habla del Municipio, se regula y se establecen las bases de su organización. Puede decirse entonces, que surge la base de la Institución municipal moderna que conocemos en la actualidad.

# **CAPÍTULO II**

**“NATURALEZA Y DEFINICIONES DE LA  
INSTITUCIÓN MUNICIPAL”**

## 2.1 NATURALEZA Y CONCEPTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

### 2.1.1 Naturaleza del Municipio

La palabra naturaleza proviene del latín *naturalis* y que para el motivo de este estudio, es decir con un enfoque totalmente municipal, significa “esencia y propiedad característica de cada ser” y “virtud, calidad o propiedad de las cosas”.<sup>1</sup> Se trata, entonces de integrar sobre las esencias y virtudes para alcanzar un profundo conocimiento del Municipio. Esta tarea tiene como único fin buscar la precisión del concepto Municipio.

Específicamente en México, es necesario analizar dos corrientes: la que ve al Municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y la que ve en él un nivel de gobierno.

- a) **Como Organismo Descentralizado de la Administración Pública,** se ha sostenido que el Municipio es una descentralización por región, de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de Derecho Administrativo, han hecho dos maestros: Gabino Fraga y Serra Rojas.

Gabino Fraga sostiene que: “el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>2</sup>

Para Serra Rojas: “La descentralización territorial es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de institución

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; Microsoft Encarta 2006

<sup>2</sup> FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 45ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 220



pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en su artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales y o específicas de una circunscripción territorial”.<sup>3</sup>

Estos autores coinciden en la idea de adecuar la figura del Municipio jurídico de México con la teoría francesa, principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que éste expresa tanto en su Derecho Administrativo, como en su obra *Theorie generale des modes de gestión de services publics en Belgique*.

Sin embargo, estos autores, dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una Federación donde el Municipio tiene características bien diferentes del francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Además, aunque es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación también lo es que tienen diferencias sustanciales como son:

- Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.
- El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia.
- El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública ya sea federal, estatal o bien municipal.
- La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Primer Curso; 24ª Ed.; México, Porrúa 2006; p. 715

- Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliarlo en su actividad y al regionalizarse pueden suprimirse la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio, en cambio:

- No es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.
- El Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.
- El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa.
- El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de ésta deben acatar y, por lo mismo, el Municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.
- El Municipio nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y, por lo tanto, deben hacerlo en base al mismo. De aquí que debemos abandonar el concepto de que el Municipio es una descentralización administrativa.

**b) Como Primer Nivel de Gobierno,** nuestro texto constitucional señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública. El artículo 40 constitucional dispone:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

El Estado mexicano es un sistema compuesto, que se integra por entidades federativas, éstas, a su vez, se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 constitucional, que establece en su primer párrafo:

“Los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa del Municipio libre”.

Así, podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; teniendo cierta autonomía pero supeditados a un ordenamiento único y general, respetado por dichos niveles, éstos, no sólo se refieren de los artículos anteriormente mencionados, sino de otras varias disposiciones más.

## **2.2 CONCEPTOS Y DEFINICIONES GENERALES DE MUNICIPIO**

### **2.2.1 Acepción Etimológica de Municipio**

Posiblemente porque el término Municipio se ha convertido en algo tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, parecería que el concepto de la institución municipal está bien establecido, pero no es así.

Diversos autores presentan monografías de definiciones y conceptos en ocasiones contradictorios, sin ofrecer una solución elaborando un nuevo concepto; otros autores, por el contrario, exponen sólo una definición o un concepto pero estos de índole personal, a veces de manera puramente dogmática; y una buena parte evita el tema, dando por conceptualizado y definido al Municipio.

Para estudiar el concepto de Municipio, es necesario partir del antecedente etimológico; posteriormente analizaremos diferentes conceptos, así como los elementos del Municipio que a mi juicio, son esenciales para integrar el concepto de Municipio, precisando sus características intrínsecas.

El vocablo municipio proviene de latín, compuesto de dos locuciones: el sustantivo “*munus*”, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo “*capere*”, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino “*municipium*”, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>4</sup>

De lo anterior deriva el concepto “*munícipe*”, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término “*municipia*”, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

En el propio idioma latino con frecuencia encontramos otros términos asociados a estos vocablos, como el caso de los juramentos comunales o municipales conocidos en esa época como “*jura comuna*”, que constituía la

---

<sup>4</sup> ADAME GARCÍA, Jorge Carlos; El Derecho Municipal en México; 1ª. Ed.; México, Porrúa 2009; pág. 7

asociación por juramento y sin ésta no había Municipio, por lo tanto para la existencia de éste era necesaria dicha asociación.

Finalmente, en su exposición de motivos a la H. LI Legislatura del Estado de México, el entonces Gobernador del Estado de México, Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, se dirige al Municipio como:

“...la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación.

‘El Municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan a sí mismas a través de los Ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada.’”

### **2.2.2 Definición de Municipio**

Tenemos variadas orientaciones y matices, son las definiciones que en torno al Municipio exponen los estudiosos del tema, notándose en ellos, sin embargo, el sustrato común que tiene la institución, es decir, el aspecto propio de la vida local de la comunidad.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra de Derecho Constitucional, señala que “El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructuran a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”.

Las definiciones y términos en la cotidianidad las encontramos en compilaciones como diccionarios y enciclopedias, por ello, se hace obligado su consulta. Así el Diccionario de la Real Academia Española señala que el municipio es:

“Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un Ayuntamiento”.<sup>5</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se refiere al Municipio como:

“La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado mexicano, Municipios, estados y federación”.<sup>6</sup>

En Enciclopedia Jurídica Omeba, define 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 menor grado de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.<sup>7</sup>

Es de resaltar que en congruencia con lo anterior, J. Eduardo Andrade Sánchez, señala que el Municipio es “la organización político-administrativa que sirve de base en la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación”,<sup>8</sup> el concepto responde “a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115”.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia Española; Microsoft Encarta 2006

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la L a O

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX, p. 55

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Mexicano; 7ª. Ed.; México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994

<sup>9</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Oxford 2006; p.104

Para reforzar el presente apartado, también encontramos que “el Municipio es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado<sup>10</sup>

Algunos conceptos y definiciones dan preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de este grupo encontramos que se considera al Municipio como la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley; procedió a ésta, es la vida en común, del disfrute *pro indiviso* de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.

El Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y lo hacen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, constituir la iglesia, son problemas que originan la necesidad de organizar esos servicios, y con el tiempo, la compilación de la vida moderna y la división del trabajo determinaron nuevos problemas que contemplar los vecindarios.

Por su parte Miguel de la Madrid nos dice que:

“El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa, que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir

---

<sup>10</sup> Ídem

un desarrollo integral. El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia.’

‘Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio. El Municipio como primer nivel de gobierno es la base de nuestra vida republicana y federal’.<sup>11</sup>

### **2.2.3 Diversos Conceptos y Definiciones**

Ya establecida la naturaleza, y conocido el origen etimológico y diversas consideraciones de la institución municipal, es fundamental que señale las principales acepciones que nos permitirán vislumbrar al Municipio en su más amplio sentido.

De tal forma que encontramos al órgano principal de las decisiones en el Municipio, constituido como un cuerpo colegiado, el cual se le denomina Ayuntamiento.

El término Ayuntamiento proviene del latín “*adiunctum*”, forma nominal del verbo “*adiungere*” juntar, reunir. Así entonces, contemplando que viene de la raíz romana “*junta*”, podremos señalar que deviene en cuerpo colegiado. La Real Academia Española lo define como la corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses del Municipio.

De tal manera que entenderemos como Ayuntamiento a la reunión de un cuerpo colegiado que según lo establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna, estará conformado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine, electo de manera popular y directa; el cual, tomará las funciones de cuerpo deliberante respecto los asuntos municipales.

---

<sup>11</sup> DE LA MADRID, Miguel; Exposición de Motivos, Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional. Cámara de Senadores.



Cuando el Ayuntamiento se reúne para deliberar los asuntos del Municipio, estamos en presencia de un cabildo.

Se le llama cabildo a la asamblea reunida generalmente en la sala de cabildos, de los integrantes del Ayuntamiento. En dicha sesión es en donde se discuten y aprueban los asuntos municipales que a decir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, éstas serán abiertas; esto es, podrán acudir de oyentes cualquier integrante de la comunidad o persona interesada, pero sin derecho a intervenir en la misma.

El Presidente Municipal es la cabeza del Ayuntamiento, quien dirige las sesiones de cabildo asistido por un secretario y es el encargado de ejecutar, por medio de las unidades administrativas con las que cuente la administración municipal, las decisiones que de manera colegiada se tomen en ellas.

El Síndico Procurador conocido así comúnmente, “es el encargado de la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos”.<sup>12</sup>

Son integrantes del Ayuntamiento, los Regidores, cuyo número dependerá al igual que los Síndicos, del tamaño de la población en la demarcación territorial. Los Regidores “han sido miembros característicos de los cuerpos colegiados que gobiernan los Ayuntamientos desde mucho tiempo atrás. Generalmente sus funciones están relacionadas con la vigilancia y atención de diversas funciones y servicios que corresponden al Municipio, de modo que a cada uno de ellos se le asigna uno o varias áreas específicas como el orden en la vía pública, el tránsito, el servicio de limpia, los panteones, etcétera”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, art. 52

<sup>13</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Oxford 2006; p.140

Como veremos más adelante, los Ayuntamientos cuentan con autoridades y organismos auxiliares que coadyuvan a la ejecución y funcionamiento de los quehaceres municipales.

### **2.3 Elementos del Municipio**

Para integrar un concepto que describa con propiedad el Municipio, cómo es, para qué sirve, es necesario precisar sus elementos y características esenciales. Analizar los conceptos y definiciones que ya se han anotado, entendido como Municipio libre, la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su Hacienda Pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, podemos considerar que los elementos del Municipio son los siguientes:

**a) Población**

**b) Territorio**

**c) Gobierno – Organización**

Sin embargo, es total resaltar un elemento que a mi consideración y en concordancia con lo señalado por el Maestro Carlos Quintana Roldán, es parte fundamental de la estructura, organización y gobierno de la célula básica de la división política de nuestro país:

**d) Autonomía**

### 2.3.1 Población

Tenemos que Jellinek nos dice que los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población. Kelsen, en su Teoría General del Estado nos dice que:

“Una pluralidad de hombres no se convierte en la unidad de un pueblo estatal, sino mediante la unidad del poder del Estado que la somete, es decir, mediante la validez vinculadora de un orden jurídico”.<sup>14</sup>

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero esto no le basta, sino que requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y el vestido.

Como un ejemplo, podemos señalar lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en cuanto a población, refiere lo siguiente en sus artículos 13 y 14:

*Artículo 13.- Son habitantes del Municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.*

*Artículo 14.- Los habitantes del Municipio adquieren la categoría de vecinos por:*

*I. Tener residencia efectiva en el territorio del Municipio por un período no menor de seis meses.*

*II. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.*

---

<sup>14</sup> KELSEN, Hans; Teoría General del Estado; 1ª Ed.; México, Ediciones Coyoacán, 2004; p. 332

*La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.*

*La vecindad en un Municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.*

### **2.3.2 Territorio**

Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, que constituye la base material del Municipio y que es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

El criterio que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, refiriéndose a que la extensión territorial de los Municipios comprende la superficie y límites reconocidos jurídicamente para cada uno de ellos.

Su división territorial está integrada por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos en el ejercicio exclusivo de sus atribuciones.

Por su parte, dicho precepto normativo en su artículo 9 establece una clasificación de categorías políticas en cuanto a las localidades establecidas dentro del territorio municipal como sigue:

*“I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;*

*II. VILLA: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;*

*III. PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;*

*IV. RANCHERIA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;*

*V. CASERIO: Localidad de hasta quinientos habitantes.”<sup>15</sup>*

Además, se les otorga a los Municipios la facultad para aprobar y administrar la zonificación de su territorio, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

### **2.3.3 Gobierno - Organización**

Entendemos como Gobierno u Organización, a la disposición de los órganos de una persona jurídica para conseguir los fines propuestos. En general, tenemos como clases de órganos los siguientes:

- Unipersonal, cuando el titular es una persona.
- Colegiado, cuando el órgano está formado por un determinado número de personas. La resolución de este órgano, para que equivalga a la voluntad colectiva, ha de ser acordada por una mayoría previamente fijada en una reunión anteriormente convocada.

---

<sup>15</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México

- Activos, son los que actúan, resuelven y determinan la voluntad del colectivo que representan. Por ejemplo: El Presidente del Gobierno, Ministros, el Alcalde, el Pleno, etcétera.
- Consultivos, solamente emite su juicio o informe, no resuelven ni se abstienen y, por tanto, no determinan la voluntad. Generalmente, su informe no es vinculante. Por ejemplo: el Consejo de Estado.
- Deliberantes, son los que no emiten resoluciones, pero hacen posible que los órganos activos las emitan. Por ejemplo: el Consejo de Ministros, en el que, generalmente, los asuntos no se votan, se discuten y el Presidente emite la resolución.
- Simples, son los que están formados por un órgano unipersonal o colegiado. El alcalde y el pleno son órganos simples.
- Complejos, están formados por varios órganos, internos o externos, que pueden actuar de forma independiente. Por ejemplo: un Ministerio, en el que actúa el Ministro, el Subsecretario, etcétera.

Establecido lo anterior, el gobierno u organización del Municipio está a cargo del colegiado denominado Ayuntamiento, designado por elección popular directa conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario; y en el cual no existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Ayuntamiento, está integrado por:

*I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;*

*II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;*

*III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y*

*IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.*

Esencialmente, la integración de los Ayuntamientos se encuentra establecida de la forma antes señalada, sin embargo, algunas condiciones varían de acuerdo a cada legislación local.

Para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, los Ayuntamientos se auxilian por:

*I. Comisiones del Ayuntamiento;*

*II. Consejos de participación ciudadana;*

*III Organizaciones sociales representativas de las comunidades;*

*IV Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento.”<sup>16</sup>*

Las comisiones edilicias son permanentes y transitorias, de tal forma, tenemos que son permanentes:

*a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;*

*b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;*

*c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;*

*d) De agua, drenaje y alcantarillado;*

*e) De mercados, centrales de abasto y rastros;*

*f) De alumbrado público;*

*g) De obras públicas y desarrollo urbano;*

*h) De fomento agropecuario y forestal;*

*i) De parques, jardines y panteones;*

*j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;*

*k) De turismo;*

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México; art. 64



*l) De preservación y restauración del medio ambiente;*

*m) De empleo;*

*n) De salud pública;*

*ñ) De población;*

*o) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;*

*p) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades el Municipio.*

*II Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.<sup>17</sup>*

Las comisiones edilicias carecen de facultades ejecutivas, coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y vigilarán e informarán al Cabildo sobre los asuntos de su competencia.

Por otro lado, los Concejos de Participación Ciudadana son agrupaciones conformadas por vecinos del Municipio, cada miembro tiene un suplente y están organizados con un Presidente, un Secretario, un Tesorero y vocales. Son electos por los habitantes de la localidad en la forma y términos que para tal efecto establezca el Ayuntamiento mediante la aprobación y publicación de la convocatoria correspondiente.

---

<sup>17</sup> Op. cit.; art. 69

También existen organizaciones sociales de carácter popular, integradas y designadas por los habitantes del Municipio, las cuales son promovidas por el Ayuntamiento para que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades; generando y participando en proyectos específicos en los que acuerden participar.

De la misma manera, existen autoridades auxiliares como los delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana que el Ayuntamiento designa; ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que éste les delegue, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en las Leyes Orgánicas, Bandos Municipales y los reglamentos respectivos.

Por lo que respecta a Delegados y Subdelegados, la ley establece:

*l Corresponde a los delegados y subdelegados:*

- a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;*
- b) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;*
- c) Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;*
- d) Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;*

*e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.*

*II Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:*

*a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención;*

*b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;*

*c) Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;*

*d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.<sup>18</sup>*

Los jefes de sector y de manzana, son nombrados generalmente por el Ayuntamiento y conforme a necesidades y condiciones de cada lugar.

De tal manera, podemos verificar que el gobierno como elemento del Municipio, no es un elemento insípido, sino que está conformado por una serie de organismos, autoridades y organizaciones, encabezados siempre por el Ayuntamiento teniendo como objetivo el cumplimiento de las obligaciones públicas de la autoridad municipal.

---

<sup>18</sup> Op. cit.; art. 57

### 2.3.4 Autonomía

Morell Ocaña en su obra “La Autonomía Local: Cualidad de una Colectividad o de una Institución señala que se entiende como autonomía al atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación, nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades.

Es preciso identificar que hablar de autonomía, no es lo mismo que soberanía. La autonomía es una cuestión de defensa de competencia territorial y de incumbencia (competencia material) propias de la actividad integral y propia de los Municipios; es de carácter administrativo, no político; se garantiza en función del respectivo interés. Es el derecho de la comunidad municipal a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañe.

Esta autonomía de la que hablo es difícil de conceptuar, pues está inmersa en facultades y obligaciones; pero sin duda, es la que consagra nuestra Carta Magna en su artículo 115.

El principio de la autonomía municipal va mucho más allá que el mero afán de concentrar poder, pues trata de acercar las decisiones a las realidades vecinales. Para eso es la autonomía municipal y numerosas son sus ventajas, pues permite una atención ágil, primaria de las necesidades básicas de los ciudadanos, pues el gobierno local está más cerca de la gente que cualquier otra instancia pública; por ende, su capacidad de respuesta adecuada es igualmente mayor.

Es su ejercicio el que posibilita a los Municipios estar alerta ante las necesidades, quizá minúsculas, en una perspectiva nacional, pero que en el plano de las personas pueden hacer la diferencia en su calidad de vida, léase avenidas, parques, servicios comunitarios, educación, entre otros supuestos contemplados por la ley. Es su autonomía lo que posibilita a los Municipios acudir con presteza y eficiencia a la satisfacción de las reales necesidades de sus habitantes.

La autonomía municipal, además, cumple un rol esencial en las prácticas democráticas, puesto que permite un escrutinio permanente de actividades y personas, lo que a su vez significa un mejor acierto al momento de evaluar y emitir el sufragio.

## **2.4 DERECHO MUNICIPAL**

Finalmente, es por demás relevante ya que se ha detallado la naturaleza del Municipio y su origen etimológico; lo que se considera sobre éste derivado del análisis de un sinnúmero de estudiosos sobre el tema y los elementos que lo conforman; tomar la rama del derecho que se encarga de regular las funciones, ámbitos de competencia e injerencia de la institución que nos ocupa.

El objeto de conocimiento del Derecho Municipal, es el Municipio como institución jurídica sin pretender en estricto rigor, su vinculación e implicaciones respecto a los factores histórico, sociológico, político, financiero, cultural y teológico que determinaron su origen.

Dentro del campo general del derecho, tres son los grupos en que los estudiosos del tema ubican al Derecho Municipal, a saber:

- Como integrante del Derecho Constitucional
- Como parte especializada del Derecho Administrativo
- Como rama del Derecho Público Político

Particularmente sin profundizar en la polémica que se presenta, considero que el Derecho Municipal en estricto sentido, no se supedita a los campos de estudio señalados anteriormente; en efecto, es clara la interrelación con la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Administrativo, el Constitucional, entre otros, pero estoy a favor de su autonomía técnica, didáctica y científica. Es entonces el Derecho Municipal una rama del derecho

que tiene como objeto de estudio al Municipio y que guarda autonomía de las ramas del derecho que estudiamos en las aulas.

Así entonces, tenemos que el concepto de Derecho Municipal encuentra en la doctrina una gran variedad de orientaciones y, por consiguiente, de aportaciones. Adriano Carmona Romay señala que el Derecho Municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.<sup>19</sup>

De la misma manera, se señala que: “El Derecho Municipal es, el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento del Municipio, así como las actividades que éste realiza y las relaciones entre éstos y otros órganos del Estado, o de la Federación y con los particulares”.<sup>20</sup>

También por Derecho Municipal entendemos al conjunto de normas que regulan la actividad administrativa y gubernamental del Ayuntamiento o de otros órganos constitucionales en relación con la actividad de éste, así como las que dictan los órganos municipales para la regulación de la convivencia en el Municipio.<sup>21</sup>

El estudio del Derecho Municipal implica el estudio del Municipio, como objeto y como sujeto de derecho. En la medida en que se profundice en el conocimiento de las cuestiones municipales, se darán las condiciones para estructurar y proponer mejores alternativas, para el desarrollo y consolidación de la célula básica de la organización política y administrativa de nuestro país.

Para poder realizar una efectiva investigación, es primordial estudiar los conceptos y definiciones más básicas, como se puede observar en este capítulo, donde se hace mención de éstos. Al hablar de la conceptualización

---

<sup>19</sup> CARMONA ROMAY, Adriano; Programa de Gobierno Municipal; 1ª Ed.; Cuba, Librería Martí, 1950; p.19

<sup>20</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo; El Municipio; 5ª Ed.; México, Porrúa 2002; p. 163

<sup>21</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Oxford 2006; p.106

del Municipio se hace más factible proporcionar una definición más acertada de lo que corresponde al Derecho Municipal, no obstante, tenemos que analizar el origen de la palabra y su evolución en todo el ámbito jurídico, es por lo que en el presente capítulo me refiero a lo que es el Municipio, los elementos de éste y una vez que los estudiamos con mayor profundidad, se habla de lo que es el Derecho Municipal.

Un concepto que alude a la autonomía del Derecho Municipal respecto a otras ramas, nos dice es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del Municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país.<sup>22</sup>

Finalmente de manera particular, considero que el Derecho Municipal es un sistema de normas jurídicas, que tienen como objeto de estudio al Municipio en su aspecto estrictamente jurídico, y están encaminadas a regular su operación y funcionamiento, y a establecer los mecanismos en que éste cumplirá con sus fines y objetivos últimos.

Con todo lo planteado a lo largo del capítulo y como ya sabemos, la institución del Municipio como primer nivel de gobierno se establece en el artículo 115 Constitucional, la actividad que tiene el Municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, estudien al Municipio, teniendo como resultado un profundo análisis y perfeccionamiento de los diversos conceptos que forman parte del Municipio y del Derecho Municipal.

La importancia actual que adquirió el Municipio en nuestro país ha sido palpable; aún más con las reformas de 1983 y de 1987 al artículo 115 de la Constitución, se demuestra que con éstas se pretendió alcanzar una autonomía

---

<sup>22</sup> LÓPEZ SOSA, Eduardo; Derecho Municipal Mexicano; 2ª Ed.; México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999; p.22

política y económica de este primer nivel de gobierno, que forma parte del Estado y de la Federación.

Por lo que podemos decir que el Municipio no limita su actividad a la simple prestación de los servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas, financieras y culturales; es esta circunscripción territorial de carácter político y administrativo la que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos.

Para que el Municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos esenciales del Estado: población, territorio y gobierno; pudiendo incluirse un cuarto, respecto de la autonomía; éstos dan como consecuencia que cuente con una estructura organizada, un ámbito geográfico definido, una identidad y, finalmente, la verdadera posibilidad de autodeterminarse y administrar sus bienes; lo último, un tanto limitado, ya que se rige por las leyes federales y locales como lo son: la Constitución Federal y la Estatal; y la Ley Orgánica Municipal expedida por las Legislaturas de los Estados, que dicta las disposiciones jurídicas y administrativas del Municipio, entre otras.



# **CAPÍTULO III**

**“EL FUNDAMENTO DEL MUNICIPIO  
MEXICANO”**

### **3.1 EL Artículo 115 CONSTITUCIONAL**

#### **3.1.1 Sumario de Reformas del Artículo 115 Constitucional**

El artículo 115 Constitucional ha tenido trece reformas a lo largo de su vigencia en nuestra Carta Magna que son las siguientes:

- a) Primera Reforma, DOF 20-08-1928
- b) Segunda Reforma, DOF 29-04-1933
- c) Tercera Reforma, DOF 08-01-1943
- d) Cuarta Reforma, DOF 12-02-1947
- e) Quinta Reforma, DOF 17-10-1953
- f) Sexta Reforma, DOF 06-02-1976
- g) Séptima Reforma, DOF 06-12-1977
- h) Octava Reforma, DOF 03-02-1983
- i) Novena Reforma, DOF 17-03-1987
- j) Décima Reforma, DOF 23-12-1999
- k) Décimo Primera Reforma, DOF 14-08-2001
- l) Décimo Segunda Reforma, DOF 18-06-2008
- m) Décimo Tercera Reforma, DOF 24-08-2009

### **a) Primera reforma**

En la primera reforma (Diario Oficial del veinte de agosto de 1928) se adicionó el antepenúltimo párrafo del artículo y se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada Estado, ya que la cantidad de representantes en las legislaturas debía ser proporcional al número de habitantes que tenían cada uno pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

### **b) Segunda reforma**

La segunda reforma (Diario Oficial del veintinueve de abril de 1933) adicionó las fracciones I y III del artículo 115. Estableció con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores pues quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; de no reelección relativa para los integrantes de los Ayuntamientos y en la parte final del artículo, se señaló el mismo principio para los diputados locales quienes no podrán ocupar el cargo en el período inmediato siguiente, pero, si para sus subsecuentes.

### **c) Tercera reforma**

La tercera reforma (Diario Oficial del ocho de enero de 1943) modificó la parte final del párrafo segundo de la fracción III del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en su cargo hasta cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podría ser mayor de seis años, tal y como a la fecha se encuentra estipulado en el artículo 116 de la Ley Suprema

#### **d) Cuarta reforma**

La cuarta reforma que sufrió este artículo (Diario Oficial del doce de febrero de 1947), incluyó en la fracción I que en las elecciones municipales participarán mujeres en igualdad de condiciones que los varones con el derecho a votar y ser votadas. Fue de importancia básica en la historia del país, pues por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

#### **e) Quinta reforma**

La quinta reforma (Diario Oficial del diecisiete de octubre de 1953) suprimió del artículo 115 la referencia sobre el derecho de la mujer a participar en las elecciones municipales en igualdad de condiciones que los varones, adicionada en la reforma del 47. Su objetivo, fue guardar congruencia con las reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer.

#### **f) Sexta reforma**

La sexta reforma (Diario Oficial del seis de febrero de 1976) adicionó las fracciones IV y V del artículo 115, con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

#### **g) Séptima reforma**

La séptima reforma (Diario Oficial del seis de diciembre de 1977) adicionó un párrafo a la fracción III del artículo 115 para introducir el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación

proporcional en la elección de integrantes de los Ayuntamientos respecto a los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías.

#### **h) Octava reforma**

La octava reforma (Diario Oficial del tres de febrero de 1983) merece mención especial, por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa ha tenido para los Municipios mexicanos. De hecho se cambió casi por completo el texto del artículo 115 Constitucional, recogiendo añejas aspiraciones municipales que hicieron manifiesta diversas consultas populares.

La exposición de motivos de la iniciativa correspondiente fue presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, el día seis de diciembre de 1982, y dada su importancia, menciono las ideas más relevantes.

**1.-** En dicha iniciativa se hace alusión a la importancia que en el proceso histórico del país ha tenido el Municipio, desde sus primeras manifestaciones que encuentran delineadas en el Calpulli de los aztecas, hasta la importancia que adquirió en el Constituyente de Querétaro.

**2.-** También esta iniciativa señala que para poder llevar a efecto la política descentralizadora que caracterizó al régimen de Miguel de la Madrid, cuyos lineamientos generales surgieron del proceso de consulta popular realizada en diversos Municipios que integran el territorio nacional, era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal. Este aspecto se conseguirá sólo a través del otorgamiento de elementos que permitirán al Municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que de alguna manera venían siendo absorbidas por los Estados de la Federación.

**3.-** Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes procesos migratorios que han venido experimentando la población de algunos Municipios. La concentración de la población en pocas entidades municipales, no es más que una

manifestación de un desarrollo desequilibrado del territorio nacional, aspecto que se puede contrarrestar en la medida en que se da más libertad al Municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas.

**4.-** Además la iniciativa precisa los servicios públicos en los que los Municipios deben tener incumbencia; permite a los Municipios del país coordinarse y asociarse entre si para la eficaz prestación de dichos servicios. Estos aspectos estarían obviamente condicionados a los que establecen las leyes sobre la materia.

**5.-** Dado que una reiterada demanda en la consulta popular fue la necesaria restauración de la economía municipal, la iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencia en materia fiscal. Por ello, entre otros aspectos, se atribuyeron a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**6.-** Otro fundamento de primer orden en la reforma municipal, es el relacionado con el desarrollo urbano. Con base en las nuevas necesidades sociales, se propone en la forma en comento, facultar a los Municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en los otorgamientos de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.<sup>1</sup>

La inserción de estas ideas para configurar los nuevos postulados del artículo 115, implicó que éste sufriera cambios, pues lo reestructuró totalmente convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

---

<sup>1</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; Porrúa, México 2001; p. 97-99

Estas reformas, afinaron y precisaron las atribuciones municipales, y regularon las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio. Las materias sobre las que se pronunciaron fueron: servicios públicos, seguridad jurídica de los integrantes de los Ayuntamientos, representación proporcional, Hacienda Municipal, orden jurídico, desarrollo urbano y relaciones laborales. La indudable trascendencia de la iniciativa presidencial, generaron que el entonces Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, compareciera en la Cámara de Senadores para explicar los pormenores de dicha iniciativa. El Secretario sostuvo en dicha comparecencia, a través de un documento el cual tenía como único objetivo hacer hincapié en la importancia que revestía el fortalecimiento del Municipio, tanto social, política y económicamente, fortaleciendo y motivando la aceptación de todos los principios consagrados en dicho documento.

La iniciativa presidencial fue aprobada por la Cámara de Diputados el veintinueve de diciembre de 1982, se turnó a las legislaturas de los Estados para los efectos de lo previsto en el artículo 135 de la Constitución y el primero de febrero de 1983, la Tercera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente presentó ante el Pleno el dictamen con proyecto de declaratoria sobre dicha iniciativa.

#### **i) Novena reforma**

La novena reforma (Diario Oficial del diecisiete de marzo de 1987) depuró del artículo 115 constitucional todas aquellas disposiciones que contenían regulaciones de carácter local transfiriéndolas al artículo 116 dejando exclusivamente aspectos en materia puramente municipal en el 115.

Producto de ésta reforma, esta reforma integró el artículo 115 en ocho fracciones, tal como el texto se encuentra actualmente vigente.

Distintos constitucionalistas han criticado esta reforma, por su parte Carlos F. Quintana Roldán al respecto nos dice:

“Ya que por tratarse de cuestiones meramente formales, sin que haya tocado el fondo del contenido del precepto; sin embargo, estimo que dada la importancia que la vida municipal ha adquirido para el país, ha sido prudente que el artículo 115 regule solamente asuntos del orden municipal y, por ello, creemos que fue adecuada la reforma para suprimirle o transferir a otros preceptos lo que no era estrictamente materia municipal”.<sup>2</sup>

#### **j) Décima reforma**

La décima reforma, se publicó en el Diario Oficial del veintitrés de diciembre de 1999. Obedeció a diversos foros como el organizado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) y a un amplio consenso de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión.

La presente reforma reconoce al Ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencia territoriales del Municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del Municipio; finalmente, precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos.

#### **k) Décimo primera reforma**

La décimo primera reforma al artículo 115 (Diario Oficial del catorce de agosto de 2001) fue producto de la “Ley Indígena” aprobada por el Congreso a finales del mes de abril de 2001, misma que toca aspectos municipales.

---

<sup>2</sup> Op. cit.; p. 102



Al respecto se adicionó un párrafo a la fracción III del artículo 115, señalando que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. Lo anterior en congruencia con el nuevo texto integrado al artículo segundo de la Ley Suprema, que en el proemio del apartado B establece que la Federación, los Estados y los Municipios, para proveer la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

En este sentido se pretende resguardar en las tres esferas de gobierno los principios de protección de los indígenas y sus organizaciones; sin embargo, las reformas fueron impugnadas por un amplio número de Municipios.

#### **l) Décimo segunda reforma**

La décimo segunda reforma al artículo 115, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de 2008, en la cual se modifica la fracción VII del citado ordenamiento. Se refiere a la facultad que ejercerá el Presidente Municipal para controlar la Policía Preventiva en términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado y la sujeción de ésta a las órdenes del Gobernador de la Entidad cuando por fuerza mayor o alteraciones graves al orden público lo requiera.

#### **m) Décimo tercera reforma**

Ésta se refiere a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de 2008 mediante la cual, se desarrolla el tercer párrafo del inciso "c" de la fracción cuarta del citado ordenamiento que señala la facultad de las Legislaturas Locales de aprobar las Leyes de Ingresos de los

Municipios, la revisión y fiscalización de las cuentas públicas. De la misma manera, el señalamiento de que los Ayuntamientos aprobarán el presupuesto de egresos, con la relevancia de que deberán incluir en el mismo, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo previsto por el artículo 127 de la misma Constitución.

De tal forma, el artículo 115 constitucional, lo conocemos de la siguiente manera:

***ARTICULO 115. LOS ESTADOS ADOPTARAN, PARA SU REGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EL MUNICIPIO LIBRE, CONFORME A LAS BASES SIGUIENTES: (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)***

***I. CADA MUNICIPIO SERA GOBERNADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA, INTEGRADO POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL NUMERO DE REGIDORES Y SINDICOS QUE LA LEY DETERMINE. LA COMPETENCIA QUE ESTA CONSTITUCION OTORGA AL GOBIERNO MUNICIPAL SE EJERCERA POR EL AYUNTAMIENTO DE MANERA EXCLUSIVA Y NO HABRA AUTORIDAD INTERMEDIA ALGUNA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)***

***LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SINDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO. LAS PERSONAS QUE POR ELECCION INDIRECTA, O POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE ALGUNA AUTORIDAD DESEMPEÑEN LAS FUNCIONES PROPIAS DE ESOS CARGOS, CUALQUIERA QUE SEA LA DENOMINACION***

QUE SE LES DE, NO PODRAN SER ELECTAS PARA EL PERIODO INMEDIATO. TODOS LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS, CUANDO TENGAN EL CARACTER DE PROPIETARIOS, NO PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO CON EL CARACTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE TENGAN EL CARACTER DE SUPLENTE SI PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO COMO PROPIETARIOS A MENOS QUE HAYAN ESTADO EN EJERCICIO. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

LAS LEGISLATURAS LOCALES, POR ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, PODRAN SUSPENDER AYUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ESTOS 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 HAYAN TENIDO OPORTUNIDAD SUFICIENTE PARA RENDIR LAS PRUEBAS Y HACER LOS ALEGATOS QUE A SU JUICIO CONVENGAN. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)**

SI ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEJARE DE DESEMPEÑAR SU CARGO, SERA SUSTITUIDO POR SU SUPLENTE, O SE PROCEDERA SEGUN LO DISPONGA LA LEY. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

EN CASO DE DECLARARSE DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO O POR RENUNCIA O FALTA ABSOLUTA DE LA MAYORIA DE SUS MIEMBROS, SI CONFORME A LA LEY NO PROCEDE QUE ENTREN EN FUNCIONES LOS SUPLENTE NI QUE SE CELEBREN NUEVAS ELECCIONES, LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DESIGNARAN DE ENTRE LOS VECINOS A LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE CONCLUIRAN LOS

PERIODOS RESPECTIVOS; ESTOS CONCEJOS ESTARAN INTEGRADOS POR EL NUMERO DE MIEMBROS QUE DETERMINE LA LEY, QUIENES DEBERAN CUMPLIR LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD ESTABLECIDOS PARA LOS REGIDORES; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

II. LOS MUNICIPIOS ESTARAN INVESTIDOS DE PERSONALIDAD JURIDICA Y MANEJARAN SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

LOS AYUNTAMIENTOS TENDRAN FACULTADES PARA APROBAR, DE ACUERDO CON LAS LEYES EN MATERIA MUNICIPAL QUE DEBERAN EXPEDIR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, LOS BANDOS DE POLICIA Y GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, QUE ORGANICEN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, REGULEN LAS MATERIAS, PROCEDIMIENTOS, FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS DE SU COMPETENCIA Y ASEGUREN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y VECINAL. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

EL OBJETO DE LAS LEYES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR SERA ESTABLECER: **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

A) LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INCLUYENDO LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS ORGANOS PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSAS ENTRE DICHA ADMINISTRACION Y LOS PARTICULARES, CON SUJECION A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PUBLICIDAD, AUDIENCIA Y LEGALIDAD; **(ADICIONADO MEDIANTE**

**DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

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; **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

C) LAS NORMAS DE APLICACION GENERAL PARA CELEBRAR LOS CONVENIOS A QUE SE REFIEREN TANTO LAS FRACCIONES III Y IV DE ESTE ARTICULO, COMO EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION VII DEL ARTICULO 116 DE ESTA CONSTITUCION; **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

D) EL PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA QUE EL GOBIERNO ESTATAL ASUMA UNA FUNCION O SERVICIO MUNICIPAL CUANDO, AL NO EXISTIR EL CONVENIO CORRESPONDIENTE, LA LEGISLATURA ESTATAL CONSIDERE QUE EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE ESTE IMPOSIBILITADO PARA EJERCERLOS O PRESTARLOS; EN ESTE CASO, SERA NECESARIA SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO, APROBADA POR CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES; Y **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

E) LAS DISPOSICIONES APLICABLES EN AQUELLOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON LOS BANDOS O REGLAMENTOS CORRESPONDIENTES. **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIRAN LAS NORMAS QUE ESTABLEZCAN LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE RESOLVERAN 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; **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

III. LOS MUNICIPIOS TENDRAN A SU CARGO LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS SIGUIENTES: **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

A) AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE SUS AGUAS RESIDUALES; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

B) ALUMBRADO PUBLICO. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

C) LIMPIA, RECOLECCION, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

E) PANTEONES. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

**F) RASTRO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

**G) CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

**H) SEGURIDAD PUBLICA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 21 DE ESTA CONSTITUCION, POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRANSITO; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

**I) LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGUN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONOMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASI COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

**SIN PERJUICIO DE SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES O LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS A SU CARGO, LOS MUNICIPIOS OBSERVARAN LO DISPUESTO POR LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

LOS MUNICIPIOS, PREVIO ACUERDO ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MAS EFICAZ PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS O EL MEJOR EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LES CORRESPONDAN. EN ESTE CASO Y TRATANDOSE DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE DOS O MAS ESTADOS, DEBERAN CONTAR CON LA APROBACION DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS RESPECTIVAS. ASI MISMO CUANDO A JUICIO DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO SEA NECESARIO, PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE, DE MANERA DIRECTA O A TRAVES 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; **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

LAS COMUNIDADES INDIGENAS, DENTRO DEL AMBITO MUNICIPAL, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE EN LOS TERMINOS Y PARA LOS EFECTOS QUE PREVenga LA LEY. **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 14 DE AGOSTO 2001)**

IV. LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE LES PERTENEZCAN, ASI COMO DE LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTABLEZCAN A SU FAVOR, Y EN TODO CASO: **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

A) PERCIBIRAN LAS CONTRIBUCIONES, INCLUYENDO TASAS ADICIONALES, QUE ESTABLEZCAN LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, DE SU FRACCIONAMIENTO, DIVISION, CONSOLIDACION, TRASLACION Y MEJORA ASI COMO LAS QUE TENGAN POR BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

LOS MUNICIPIOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESAS CONTRIBUCIONES.**(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

B) LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, QUE SERAN CUBIERTAS POR LA FEDERACION A LOS MUNICIPIOS CON ARREGLO A LAS BASES, MONTOS



Y PLAZOS QUE ANUALMENTE SE DETERMINEN POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

C) LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS A SU CARGO. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)**

LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARAN LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS A) Y C), NI CONCEDERAN EXENCIONES EN RELACION CON LAS MISMAS. LAS LEYES ESTATALES NO ESTABLECERAN EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONA O INSTITUCION ALGUNA RESPECTO DE DICHAS CONTRIBUCIONES. SOLO ESTARAN EXENTOS LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION, DE LOS ESTADOS O LOS MUNICIPIOS, SALVO QUE TALES BIENES SEAN UTILIZADOS POR ENTIDADES PARAESTATALES O POR PARTICULARES, BAJO CUALQUIER TITULO, PARA FINES ADMINISTRATIVOS O PROPOSITOS DISTINTOS A LOS DE SU OBJETO PUBLICO. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, PROPONDRAN A LAS LEGISLATURAS ESTATALES LAS CUOTAS Y TARIFAS APLICABLES A IMPUESTOS, DERECHOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS Y LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES QUE SIRVAN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS APROBARAN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS, REVISARAN Y FISCALIZARAN SUS CUENTAS PUBLICAS. LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS SERAN APROBADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS CON BASE EN SUS INGRESOS DISPONIBLES, Y DEBERAN INCLUIR EN LOS MISMOS, LOS TABULADORES DESGLOSADOS DE LAS REMUNERACIONES QUE PERCIBAN LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES, SUJETANDOSE A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 127 DE ESTA CONSTITUCION.**(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 24 DE AGOSTO DE 2009)**

LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA MUNICIPAL SERAN EJERCIDOS EN FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS, O BIEN, POR QUIEN ELLOS AUTORICEN, CONFORME A LA LEY; **(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

V. LOS MUNICIPIOS, EN LOS TERMINOS DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES RELATIVAS, ESTARAN FACULTADOS PARA: **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

A) FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

B) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

C) PARTICIPAR EN LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL, LOS CUALES DEBERAN ESTAR EN CONCORDANCIA CON LOS PLANES GENERALES DE LA MATERIA. CUANDO LA FEDERACION O LOS ESTADOS ELABOREN PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DEBERAN ASEGURAR LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

D) AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACION DEL SUELO, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

E) INTERVENIR EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

F) OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

G) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVAS ECOLOGICAS Y EN LA ELABORACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO EN ESTA MATERIA; **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

H) INTERVENIR EN LA FORMULACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS CUANDO AQUELLOS AFECTEN SU AMBITO TERRITORIAL; E **(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

*I) CELEBRAR CONVENIOS PARA LA ADMINISTRACION Y CUSTODIA DE LAS ZONAS FEDERALES. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)*

*EN LO CONDUCENTE Y DE CONFORMIDAD A LOS FINES SEÑALADOS EN EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 DE ESTA CONSTITUCION, EXPEDIRAN LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE FUEREN NECESARIOS; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)*

*VI. CUANDO DOS O MAS CENTROS URBANOS SITUADOS EN TERRITORIOS MUNICIPALES DE DOS O MAS ENTIDADES FEDERATIVAS FORMEN O TIENDAN A FORMAR UNA CONTINUIDAD DEMOGRAFICA, LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS RESPECTIVOS, EN EL AMBITO DE SUS COMPETENCIAS, PLANEARAN Y REGULARAN DE MANERA CONJUNTA Y COORDINADA EL DESARROLLO DE DICHOS CENTROS CON APEGO A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO 1983)*

*VII. LA POLICIA PREVENTIVA ESTARA AL MANDO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS TERMINOS DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO. AQUELLA ACATARA LAS ORDENES QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO LE TRANSMITA EN AQUELLOS CASOS QUE ESTE JUZGUE COMO DE FUERZA MAYOR O ALTERACION GRAVE DEL ORDEN PUBLICO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 18 DE JUNIO DE 2008)*

*EL EJECUTIVO FEDERAL TENDRA EL MANDO DE LA FUERZA PUBLICA EN LOS LUGARES DONDE RESIDA HABITUAL O TRANSITORIAMENTE;*

**(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE 1999)**

**VIII. LAS LEYES DE LOS ESTADOS INTRODUCIRAN EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TODOS LOS MUNICIPIOS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)**

**LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, SE REGIRAN POR LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CON BASE EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 123 DE ESTA CONSTITUCION, Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)**

**IX. DEROGADA. (DEROGADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)**

**X. DEROGADA. (DEROGADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1987)<sup>3</sup>**

### **3.2 FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL**

A lo largo de mi experiencia en las aulas de la Facultad de Derecho, me pude percatar que como en otros aspectos del derecho, no existe por parte de los estudiosos y doctrinarios una uniformidad ni en el concepto, ni en las

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, INFOIUS;<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>

clasificaciones sobre las fuentes del derecho. Pues presentan un sinnúmero de posibilidades.

El vocablo fuentes se deriva del latín *fons, fontis*, que en su prístina acepción, alude al manantial de agua que brota de la tierra. Por extensión y con un sentido figurado, fuente significa también aquello que es principio, fundamento u origen de algo. La expresión Fuentes del Derecho no es unívoca; pues bajo tal denominación han sido planteadas y resueltas desde distintos puntos de vista cuestiones sustancialmente diversas.<sup>4</sup>

Aunque para Kelsen la expresión Fuentes del Derecho es jurídicamente inaplicable, pues en su análisis sobre el origen del derecho llega a la conclusión de una “norma hipotética”, también es real que es indispensable señalar el origen de aquello de donde deviene el derecho.

Por lo anterior, me resulta inobjetable el hecho de invocar a Don Eduardo García Máynez, que clasifica a las fuentes de derecho de la siguiente manera:

**a) Fuentes formales**

**b) Fuentes reales**

**c) Fuentes históricas.<sup>5</sup>**

**a) Fuentes formales**, son todos aquellos procesos de manifestación de las normas jurídicas

**b) Fuentes reales**, son todos aquellos factores o elementos que determinan el contenido de las propias normas del derecho, como

---

<sup>4</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Porrúa 1985; p.6

<sup>5</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; 60ª Ed.; México, Porrúa 2008; p 51

son las necesidades políticas, morales y económicas; los movimientos sociales y las exigencias de justicia por hacer mención de algunos.

- c) **Fuentes históricas**, son todos aquellos documentos históricos, códigos, monumentos, libros, inscripciones que en algún momento determinado, tuvieron vigencia y aplicación.

Por la naturaleza del presente trabajo me delimitaré a señalar las fuentes formales que son aquellas que dan origen al derecho positivo. Dentro de ellas se encuentran:

- **La legislación**
- **La jurisprudencia**
- **La costumbre**

La Legislación es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes.<sup>6</sup>

El proceso de legislación puede ser formal y material. El primer caso se presenta cuando en el desarrollo de las actividades propias atribuibles a los aparatos legislativos se crea la ley. El segundo, cuando intervienen otros órganos del Estado en la creación de acuerdos, reglamentos, decretos y similares que tienen vigencia y obligatoriedad para la población. En este aspecto, encuadramos el caso de los Ayuntamientos. Se distinguen así los ordenamientos legislativos en sentido formal (leyes), y los ordenamientos de la misma naturaleza pero en sentido material que son creados por instancias ajenas al poder legislativo.

---

<sup>6</sup> Op. cit.; p. 52

La jurisprudencia tiene dos acepciones distintas: una equivale a la Ciencia del Derecho o Teoría del Derecho, la otra, que es la que nos interesa, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.<sup>7</sup>

Las decisiones a que alude Don Eduardo García Máynez, son aquellas que se derivan de las resoluciones que emiten los tribunales en la solución de las controversias que se les presentan. El proceso de creación de jurisprudencia se forma cuando tenemos cinco sentencias en el mismo sentido y sin ninguna en contra, las cuales tienen el carácter de obligatorias. También se crea jurisprudencia cuando se trata de una sola resolución que verse sobre controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad y es votada por más de ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En nuestros días, la jurisprudencia como procedimiento generador de derecho ya no es exclusivo del Poder Judicial, pues también tribunales administrativos o fiscales están facultados para ello.

La costumbre es el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie, pero que estén dentro de lo permitido en el marco jurídico de una sociedad y aceptado por la misma, por tanto alcanza el grado de obligatorio; es un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio, es el derecho nacido consuetudinariamente.

En nuestra tradición germano-romano-canónica, la costumbre se presenta como supletoria de la ley; en cambio, en el sistema anglosajón, ésta se equipara y prevalece muchas veces sobre la ley formal.

---

<sup>7</sup> Op. cit.; p. 68



Para presentar una referencia adicional sobre este tema, Acosta Romero se refiere a las fuentes del derecho administrativo, mismo que puede considerarse como un marco referencial del Derecho Municipal. Al respecto, señala:

La Constitución; las leyes, tanto federales como locales y tratados internacionales; la costumbre y el uso; las ideas político-sociales de los gobernantes; todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo; los reglamentos administrativos federales y locales; la jurisprudencia de los tribunales federales, locales y los tribunales administrativos; el Derecho Internacional; los principios generales derivados del Derecho Administrativo; la doctrina de los tratadistas del Derecho Administrativo; los convenios de Derecho Público entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo.<sup>8</sup>

Diversos autores como hemos visto, se pronuncian sobre el tema que abordo en el presente apartado. Al respecto, el análisis que desarrolla el destacado jurista Quintana Roldán me parece por demás preciso, por ello y de manera referencial, me permitiré citarlo en lo que respecta a las fuentes del Derecho Municipal.

Dicho autor relaciona las ideas de García Máynez y de Acosta Romero y las traslada al campo del Derecho Municipal, deduce que las fuentes que le dan vida al derecho en sentido formal, serán: la legislación, la jurisprudencia y la costumbre, pero al estar el Municipio vinculado e inmerso en otras estructuras jurídicas mayores, como lo son el Estado al que pertenece y a la Federación, señala que las anteriores fuentes deben ser ordenadas y explicadas por separado, ya que las normas que rigen la vida del Municipio provienen, de hecho, de cada uno de las tres esferas de gobierno de esos propios niveles del poder.

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso; 17ª Ed.; México, Porrúa, 2004; pp. 83 a 84

Entonces, plantea la clasificación de fuentes del Derecho Municipal:

- a) **Las del orden federal**
- b) **Las relativas a las Entidades Federativas**
- c) **Las estrictamente municipales**
- d) **Las mixtas (convenios)**

### **3.2.1 Fuentes del Orden Federal**

#### ***La Constitución General de la República***

En éste ordenamiento, el Derecho Municipal encuentra sustento, de manera particular en su artículo 115 dedicado exclusivamente a detallar los aspectos estructurales, facultativos, de funcionamiento, y de donde emanan normas fundamentales que rigen las municipalidades.

#### ***Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales***

Dentro de ésta categoría, podemos enmarcar a todas aquellas Leyes que de manera directa o indirecta regulan la vida municipal otorgándole facultades y obligaciones en diversas materias o bien, para que haga las funciones de órgano auxiliar de la Administración Pública Federal. Así, como ejemplo tenemos la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley Agraria, por citar algunas.

## ***Los Tratados Internacionales***

En forma marginal en algunos tratados con aspectos territoriales o colindantes, de seguridad, ecológicos o de protección al ambiente que el país celebra, surgen disposiciones que de alguna forma repercuten en estructuras jurídicas, políticas, económicas y sociales del Municipio.

## ***Los Reglamentos de Leyes Federales.***

Los reglamentos son tendientes a especificar aspectos contemplados en la ley de la cual se derivan, en muchos casos se encuentran frecuentemente aspectos que afectan la vida municipal definiéndole obligaciones, y en otros casos como auxilio a la autoridad federal. Como ejemplo tenemos al Reglamento del Código Fiscal de la Federación que obliga a los municipios a inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes o el Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

## ***Circulares, Acuerdos y otras Disposiciones Administrativas Menores de Orden Federal***

De forma cotidiana, podemos encontrar una amplia emisión de ésta particular tipo de ordenamientos que aluden a los Municipio siempre con la calidad de auxiliares de la autoridad federal, ya sea en materias económica, de seguridad o de salud por nombrar algunas.

## ***Jurisprudencia de Carácter Federal***

Como hemos visto ya, la jurisprudencia que surge de instancias federales, se puede ubicar en dos grandes apartados: la judicial y la administrativa.

Tenemos la jurisprudencia judicial que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para regular aspectos municipales referentes a controversias

presentadas por límites y colindancias o para protegerlos de la invasión a su esfera jurídica por algunas leyes locales o federales.

En materia de los tribunales administrativos de orden federal, encontramos la jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que de manera un tanto indirecta o marginal, ha regulado cuestiones municipales, sobre todo en algunos aspectos que en su momento se definieron en relación a diversas leyes en materia de coordinación fiscal.

### ***La Costumbre Manifestada en Materia del Orden Federal***

Para el caso concreto, ésta se presenta como supletoria de normas o actos de carácter federal y se constituye como una fuente de determinaciones jurídicas municipales cuando sea supletoria o por otros aspectos competenciales de la federación pero siempre y cuando tenga repercusiones en la vida municipal.

### **3.2.2 Fuentes Relativas a las Entidades Federativas**

Todos los Estados de la Federación sin lugar a dudas, cuentan con su propio marco jurídico del cual se desprende una amplia gama de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales. Por ello, contamos con fuentes del Derecho Municipal en materia de las Entidades Federativas.

### ***La Constitución Política del Estado***

Las Constituciones locales, son el máximo ordenamiento interno de cada Estado. En la generalidad, la mayoría de ellas establecen múltiples disposiciones para el Municipio y comúnmente encontramos un apartado especial que al igual que la Constitución Federal dedican exclusivamente para regular aspectos de orden municipal. Como ejemplo puedo citar a la Constitución Política del Estado de México, que en su título quinto alude al Poder Público Municipal.

## ***Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias de Orden Local***

Diversas son las leyes locales que establecen derechos y obligaciones para el Municipio. Mención especial merecen aquellas destinadas a regular orgánicamente a las municipalidades pues son la base de las normas municipales, contemplando aspectos trascendentes como el número de integrantes de sus Ayuntamientos, sus funciones; la prestación de los servicios públicos; los organismos de colaboración municipal y participación ciudadana. Por tanto, es indudable que son fuente del Derecho Municipal aquellas como las Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales; Códigos Civiles, Penales y Leyes puramente administrativas, por citar algunas.

### ***Reglamentos de Leyes Locales***

Son fuente indudable del Derecho Municipal todas aquellas disposiciones que regulan cuestiones municipales y que son base de facultades u obligaciones de los Municipios. En ocasiones al igual que en el ámbito federal estas ordenanzas locales de carácter administrativo se refieren a las municipalidades como cuerpos auxiliares de las autoridades estatales en diversas materias, como la recaudatoria, de propiedad inmobiliaria, de seguridad, entre otras.

### ***Circulares, Acuerdos y otras Disposiciones Administrativas Organizadas en Autoridades Estatales.***

Con base en ese tipo de ordenamientos menores, se suele regular una buena cantidad de cuestiones que finalmente repercutirán en la vida de la municipalidad, por tanto, son fuente también del Derecho Municipal; sin embargo, es de resaltar que estas disposiciones se derivan de prácticas poco ortodoxas que realiza el Estado para imponerle a los Ayuntamientos una multiplicidad de acciones de tipo contable, presupuestario, inventarial y de planeación. Situación que sin duda, va en detrimento de la autonomía municipal.

### ***La jurisprudencia proveniente de Órganos Estatales***

Tanto la jurisprudencia estrictamente judicial que emiten los Tribunales Superiores de Justicia, como la administrativa que proviene de Tribunales Contencioso-Administrativos de los Estados, representan una fuente del Derecho Municipal. Ésta última sobre todo derivada de actos que en su calidad de autoridad, realizan los servidores públicos municipales.

### ***La Costumbre manifestada en Materia de Orden Local***

Como ya lo había señalado, la costumbre y los usos son fuente supletoria del derecho. Cuando se requiere su aplicación en cuestiones que siendo materia de competencia estatal, con repercusiones en materia municipal.

### **3.2.3 Fuentes Estrictamente Municipales**

La redacción original del artículo 115 de la Constitución Política de la República no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del Ayuntamiento, por ello, estas facultades se contemplaban exclusivamente en las Constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales que autorizaban a los Ayuntamientos expedir los ordenamientos conducentes a regular su organización y funcionamiento.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que la Constitución Política del Estado de México señala:

*Artículo 122.- Los Ayuntamientos de los Municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los Municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.*

*Artículo 123.- Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.*

*Artículo 124.- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

De la misma manera, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece:

*Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:*

*I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los*

*servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;*

### **3.2.4 Fuentes Mixtas**

Éstas se derivan particularmente de los convenios que en la actualidad, han sido práctica común para establecer principios competenciales de la Federación, de los Estados y los Municipios en la atención de diversas tareas como seguridad pública, desarrollo social y económico, ambiental, de salud, entre otras. Tienen la finalidad de conjuntar esfuerzos para la debida atención de las necesidades básicas de la población y por ello a través de dichos convenios, se busca mejorar los resultados en la gestión pública.

De ésta manera, se establecen tres tipos de convenios:

#### **a) Convenios intermunicipales**

Son aquellos que se celebran entre dos o varios Municipios pertenecientes a la misma Entidad Federativa.

#### **b) Convenios bipartitas**

Son los que se celebran ente uno o varios Municipio y el Estado al que pertenecen. De ésta manera, intervienen dos niveles de gobierno.

#### **c) Convenios tripartitas**

Siguiendo la referencia anterior, éste tipo de convenios son aquellos que se celebran entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Un ejemplo claro se presenta cuando se firman acuerdos para realizar obras públicas, en donde participan recursos federales, estatales y municipales.



### 3.3 OTRAS FACULTADES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS

A esta altura de la investigación, podemos verificar que el Municipio cuenta con plenas facultades normativas, mismas que encuentran su sustento en la Constitución General de la República, la particular de los Estados y por supuesto en las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales; dichas facultades son consideradas como materiales y no formales, esto es, son reglamentarias, mas no legislativas. Ejerciendo tal atribución, los Ayuntamientos expiden sus Bandos de Policía y Buen Gobierno o Bandos Municipales, ordenamientos, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general con aplicación limitada, pues sólo es obligatoria dentro del territorio de la municipalidad de que se trate.

No obstante encontramos también que de manera ocasional existen ciertas atribuciones de los Municipios que indirectamente implican facultades normativas formales pues todas las legislaciones locales del país otorgan a sus municipalidades la posibilidad de presentar iniciativa de leyes, misma que ejercen por conducto de sus Ayuntamientos. Algunos sistemas internos de los Estados condicionan ésta a los “asuntos que afecten al Municipio”; en cambio, otras legislaciones dejan abierta esta facultad de proponer leyes a todo tipo de cuestiones que deban conocer los Congresos Estatales. De la misma manera, encontramos que las Constituciones de algunos Estados permiten que los Municipios de la entidad participen en los procesos de reforma a la propia Constitución. Tal situación es por demás favorable, sin embargo, debe detallarse la forma de cómo harán dicha intervención, así como el peso que tendrá, es decir, si se hará con la mayoría simple o atendiendo a las dos terceras partes o a las tres cuartas partes de los integrantes de su Cabildo, como en San Luis Potosí.<sup>9</sup>

Como podemos observar entonces, a lo largo del capítulo, me refiero a las reformas que ha sufrido nuestra Carta Magna en materia municipal, además de las fuentes del Derecho Municipal; es decir, toda la fundamentación jurídica

---

<sup>9</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 147

que recae en la organización, administración y sobre todo, control del patrimonio y la Hacienda Municipal; sin dejar a un lado el nacimiento, la fuente, que es precisamente de donde emana y surge el Derecho Municipal. Esto nos lleva a perfeccionar nuestro conocimiento, a señalar que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán conforme a la ley su hacienda; asimismo que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de las Entidades Federativas sus propios ordenamientos; estando facultados para expedir su reglamentación interna, como son: los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las diversas reformas ya descritas, sirvieron de base para propiciar un mayor desarrollo en el Municipio, definir sus elementos, señalar la forma de perfeccionar la administración de sus bienes y recursos; tenemos leyes reglamentarias, como la Constitución del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, entre otras; es decir, leyes de carácter local y municipal, pero siempre supeditados a la Ley Suprema.

# **CAPÍTULO IV**

**“EL PATRIMONIO MUNICIPAL”**

## **4.1 EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA MUNICIPALES**

### **4.1.1 Concepto de Patrimonio y de Hacienda Municipales**

Con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y de hacienda municipales, o en otros casos, en la generalidad, son utilizados como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema: recursos económicos, materiales, financieros, bienes muebles e inmuebles, ingresos, egresos, administración, entre otros. Sin embargo, existe una clara diferencia entre estos dos conceptos, aunque consecuentemente se relacionen en sus fines últimos.

Hablamos de patrimonio al referirnos al conjunto de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valorarse en dinero que posee una persona; o bien, un ente determinado ya sea de derecho público o de derecho privado. En este caso, hablaré del Estado, entendiéndolo como una figura de interés público; y en razón de que, como lo consagra nuestra Carta Magna, éste para su régimen interior tiene como base de su división territorial, organización política y administrativa al Municipio libre; es aquí en donde aparece ésta figura, como unidad básica y fundamental que conforma a las Entidades Federativas.

Podemos decir entonces, que el patrimonio del Municipio es el cúmulo de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valorarse en dinero que coadyuvan a la prestación de los servicios públicos y al cumplimiento de sus fines; haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales e inmateriales; de dominio público o de dominio privado que le pertenecen y sobre los cuales tiene pleno ejercicio. En este sentido, el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda; es más, en el patrimonio, a mi juicio, se debiera incluir también la hacienda.

En cuanto al concepto de hacienda, “implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto, es parte integrante del patrimonio”<sup>1</sup>, no es, ni puede ser a la inversa.

Es aquí en donde podemos encuadrar la idea de que la importancia que recae en el patrimonio municipal es mayor a la de la hacienda, pues el primero se refiere al cúmulo de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valorarse en dinero propiedad del Municipio y el segundo solamente al apartado de recursos económicos que deberán ser administrados conforme a la ley para cumplir con sus obligaciones. La legislación actual se encuentra, preponderantemente, encaminada a normar con mayor rigidez a la administración de la hacienda que al control y manejo del patrimonio en su conjunto. Es por eso que, con este trabajo de investigación, se pretende en primer término, la separación, hablando en sentido común de los bienes propiedad del Municipio, de los recursos económicos con los que éste cuenta; con la única finalidad de que se desarrolle la legislación y normatividad específica, que le preste la atención debida y se generen mecanismos de control más eficientes para resguardar, controlar y administrar el patrimonio municipal en cuanto a sus bienes, ya sea muebles o inmuebles, acarreándole como consecuencia una verdadera y eficaz seguridad jurídica al patrimonio municipal en su conjunto.

A efecto de reforzar el argumento anterior, citando a Adame García, el texto del artículo 115 Constitucional acertadamente distingue estos dos conceptos, pues en la fracción II señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Por otra parte, el párrafo inicial de la fracción IV indica que 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.

---

<sup>1</sup> ADAME GARCÍA, Jorge Carlos; El Derecho Municipal en México; 1ª Ed.; México, Porrúa 2009; p.142

#### 4.1.2 Integración del Patrimonio Municipal

Como ha quedado descrito, el patrimonio municipal es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero, y encaminados al logro de un objetivo o cumplimiento de un fin como una entidad de derecho público.

A efecto de lo anterior, contamos con dos teorías que explican lo referente al patrimonio:

- Teoría Clásica, cuyos principales exponentes son Aubry y Rau
- Teoría Moderna, con Brinz y Bekker como principales exponentes

Para la escuela clásica francesa, el patrimonio es el conjunto de bienes de una persona, considerado como constituyendo una universalidad de derecho, es decir, una masa de bienes que, de naturaleza y orígenes diversos, y materialmente separados, no son reunidos por el pensamiento más que en consideración al hecho de que ellos pertenecen a una misma persona.<sup>2</sup>

El patrimonio se manifiesta como una emanación de la personalidad y la expresión de poder jurídico de que una persona se halla investida como tal.

Precisamente esta vinculación estrecha entre el patrimonio y la persona, permitió a la escuela clásica la formación del concepto de patrimonio, como una emanación de la personalidad, a tal grado, que la crítica que se ha hecho a esta doctrina descansa fundamentalmente en el hecho de que se deriva la noción de patrimonio de la noción de persona.

---

<sup>2</sup> MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario; Instituciones de Derecho Civil, Tomo II; 3ª Ed.; México Porrúa 2009; p.199

El destacado jurista, Marcel Planiol, junto con Aubry y Rau y otros autores de la escuela clásica, mencionan los siguientes principios o premisas fundamentales en esta materia:

- a) Sólo las personas pueden tener un patrimonio, porque sólo ellas pueden ser capaces de tener derechos y obligaciones.
- b) Toda persona necesariamente debe tener un patrimonio. El patrimonio, como una entidad abstracta, comprende no sólo los bienes presentes, *in actu*, sino también los bienes *in potentia*, o por adquirir. Es decir, no supone necesariamente una riqueza actual, pues para la escuela clásica la noción de patrimonio corresponde a la aptitud de poseer en un momento dado, de tener bienes y derechos y reportar obligaciones. Debe verse sólo la posibilidad del sujeto de tener ese conjunto de bienes, derechos y obligaciones, o en otras palabras, de tener la aptitud o capacidad para ser titular de los mismos.
- c) Toda persona sólo puede tener un patrimonio; nunca podrá tener dos o más patrimonios. Es decir, el patrimonio como la persona es indivisible. De esta suerte, el patrimonio será una universalidad de derechos y obligaciones, con relación a una persona determinada. El atributo de unicidad es inherente al mismo concepto de universalidad; siempre aquellos derechos y obligaciones que corresponden a un sujeto tendrán que agruparse, vincularse y referirse a una persona, constituyendo un todo.

Por ser el patrimonio una emanación de la misma persona, participa de los atributos de unidad e indivisibilidad que caracterizan a ésta.

- d) El patrimonio constituye una unidad y más precisamente una universalidad de hecho, es inalienable durante la vida de su titular. No puede existir una enajenación total del patrimonio durante la existencia de la persona a que corresponda, porque sería tanto como admitir que puede enajenarse la

personalidad. Sólo por la muerte de la persona física existe una transmisión total del patrimonio a sus herederos, exceptuando los derechos y obligaciones que concluyen con la muerte; durante la existencia de la persona, pueden existir transmisiones a título particular, y no a título universal, aunque se enajenen todos los bienes y obligaciones presentes.”<sup>3</sup>

Para la Teoría Moderna, también llamada del *patrimonio afectación*, el patrimonio es una universalidad que descansa sobre la común destinación de los elementos que la componen. La noción de patrimonio ya no se confunde con la de personalidad ni se le atribuyen las mismas características de indivisibilidad e inalienabilidad propias a la persona.

El maestro Rafael Rojina Villegas define el patrimonio afectación como "El conjunto de bienes y deudas inseparablemente ligados porque todos ellos se encuentran afectados a un fin económico". Así siempre que encontremos un conjunto de bienes derechos y obligaciones destinados a la realización de un fin determinado sea de naturaleza jurídica o económica, estamos en presencia de un patrimonio por cuando se constituye una masa autónoma organizada jurídicamente en forma especial. La persona puede tener diversos fines jurídicos económicos a realizar y en ese sentido pueden haber varios patrimonios en una misma persona.

Para que haya patrimonio afectación el patrimonio debe ser autónomo no en relación a la persona sino en función de un vínculo jurídico al cual el derecho da reconocimiento afectando un conjunto de bienes para conseguir un fin, por lo tanto para que exista patrimonio afectación deben producirse los siguientes requisitos:

---

<sup>3</sup>PLANIOL, Marcel; Tratado Elemental de Derecho Civil; T. III, Los Bienes; 2ª Ed.; México, Cárdenas Editor y Distribuidor 1991; pág. 13 a 17. Traducción de José M. Cajica Jr.



- a) Que exista un conjunto de bienes derechos y obligaciones destinados a la realización de un fin;
- b) Que este fin sea de naturaleza jurídico-económica;
- c) Que el derecho organice con fisonomía propia y por consiguiente con autonomía todas las relaciones jurídicas activas y pasivas de acreedores y deudores en función de aquella masa independiente de bienes derechos y obligaciones.

El Doctor Magallón Ibarra citando a Aguilar Carvajal nos dice que el principal elemento es el destino de los bienes, derechos y obligaciones para la realización de un fin jurídico, este destino común dará nacimiento a una organización autónoma que se denominará patrimonio; que conjugará sus elementos dirigidos a la realización económica del fin, y en ella permanecerán indisolublemente unidos. De ahí que si una misma persona física o moral tenga varios fines por realizar, y si cada uno de ellos afecta bienes, tendrá varios patrimonios autónomos; luego ello determina que caiga por su base, la unidad y la indivisibilidad del patrimonio, que son axiomas de la doctrina clásica personalista.<sup>4</sup>

### ***Elementos del patrimonio***

Los elementos del patrimonio tienen un carácter pecuniario. No todo lo que la persona posee o soporta es patrimonio, dado que solamente puede ser elemento constitutivo del patrimonio todo lo que si tiene una apreciación económica. Los elementos constitutivos del patrimonio son el activo y el pasivo, en el activo están considerados los derechos y los bienes y en el pasivo las obligaciones ó deudas y cargas de diversa naturaleza.

---

<sup>4</sup> MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario; Instituciones de Derecho Civil, Tomo IV; 3ª Ed.; México, Porrúa 2009; p.33

También se consideran como elementos del patrimonio los derechos reales y los personales pero éstos pueden enmarcarse dentro el activo del patrimonio, considerados en poder de la persona que aprovecha estos derechos y dentro del pasivo considerados desde el punto de vista de la persona que los soporta.

La teoría alemana u objetivista del patrimonio, no nació de las críticas a la teoría clásica del patrimonio sino de elaboraciones propias de la doctrina romanista y pandectista alemana.

Sin el afán de entrar en controversia sobre los preceptos y características sobre el patrimonio que señalan las teorías citadas, si podemos encontrar características comunes que para efectos de la presente monografía, nos son útiles. Tales pueden ser las siguientes:

- Conjunto de bienes, derechos y obligaciones
- Susceptible de valoración pecuniaria
- El patrimonio contempla un activo y un pasivo

De esta manera, que podemos decir que el Patrimonio Municipal, se encuentra integrado por dos grandes rubros:

- Bienes, de dominio público o privado, hablando de una clasificación genérica independientemente de su tipo ya sea muebles o inmuebles y a su uso y finalidad.
- Derechos y Obligaciones, entendidos éstos, de manera genérica como ingresos, egresos, el manejo que corresponda a cada uno, entre otros. Esto es, la Hacienda Municipal.

## **4.2 INTEGRACIÓN DE LOS BIENES MUNICIPALES**

Para efectos de señalar aspectos específicos respecto a la integración de los bienes municipales como un rubro constitutivo del patrimonio municipal, me referiré a la Ley de Bienes del Estado de México, la cual señala:

*Artículo 13.- Los bienes del Estado de México y sus Municipios son:*

*I. Bienes del dominio público; y*

*II. Bienes del dominio privado.*

### **4.2.1 Bienes del Dominio Público**

Como parte integrante del rubro de bienes pertenecientes al Municipio, encontramos los de dominio público, que al respecto, la Ley de Bienes del Estado de México, señala:

*Artículo 14.- Los bienes del dominio público, se clasifican en:*

*I. Bienes de uso común; y*

*II. Bienes destinados a un servicio público.*

*También se consideran bienes del dominio público, 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 sea de interés general; los muebles de 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, fonogramas, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido y las piezas artísticas o históricas de los museos.*

*Artículo 15.- Son bienes de uso común los que pueden ser aprovechados por los habitantes del Estado de México y de sus Municipios, sin más limitaciones y restricciones que las establecidas por las leyes y los reglamentos administrativos.*

*Artículo 16.- Son bienes de uso común:*

*I. Las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal;*

*II. Los montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares;*

*III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos;*

*IV. Los monumentos históricos de propiedad estatal o municipal;*

*V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del Estado, de los Municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales; y*

*VI. Los demás a los que las leyes les asignen este carácter.*

*Artículo 17.- Son bienes destinados a un servicio público, aquéllos 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.*

*Artículo 18.- Son bienes destinados a un servicio público:*

*I. Los inmuebles destinados al servicio de los poderes públicos del Estado de México y de los Ayuntamientos;*

*II. Los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio público de los gobiernos federal, o municipales;*

*III. Los inmuebles propiedad municipal destinados al servicio de los gobiernos federal y estatal;*

*IV. Los inmuebles que forman parte del patrimonio de los organismos auxiliares estatales o municipales, que se utilicen en las actividades que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos.*

*No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere esta fracción los inmuebles que los organismos auxiliares utilicen para propósitos distintos a los de su objeto;*

*V. Los inmuebles utilizados para la prestación de servicios públicos estatales o municipales, tales como: mercados, rastros, hospitales, panteones públicos, zoológicos, jardines botánicos, museos, bibliotecas, parques y los demás similares o análogos a ellos;*

*VI. Los bienes muebles de propiedad estatal o municipal que tengan uso o utilidad en la prestación de un servicio público; y*

*VII. Los demás a los que las leyes les asignen este carácter.*

*Se equiparan a los bienes destinados a un servicio público, los inmuebles asignados por la Secretaría de Administración o a los Ayuntamientos, en su caso, a los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, estatales o municipales.*

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por su parte, establece que:

*Artículo 105.- Son bienes del dominio público municipal:*

*I. Los de uso común;*

*II. Los destinados por el Ayuntamiento a un servicio público;*

*III. Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles;*

*IV. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;*

*V. Las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del Municipio o de sus organismos descentralizados.*

La legislación que se encuentra vigente contempla los diversos tipos de bienes que forman parte del patrimonio municipal y existe congruencia entre lo referido por la Ley de Bienes del Estado de México y lo señalado por la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado. De esta manera, podemos señalar que en cuanto a la clasificación, están bien

identificados cada uno de los tipos de bienes y la función que desarrollan en el ejercicio del poder público y de la administración.

#### **4.2.2 Bienes del Dominio Privado**

Encontramos también a los bienes del dominio privado, respecto de los cuales, la citada Ley de Bienes nos refiere:

*Artículo 19.- Son bienes del dominio privado, aquéllos que no son de uso común ni están destinados a un servicio público y que por su naturaleza están sujetos al derecho privado.*

*Artículo 20.- Son bienes del dominio privado:*

*I. Los muebles e inmuebles no comprendidos en los artículos 15 y 17 de esta ley;*

*II. Los ubicados dentro del Estado de México que puedan ser enajenados;*

*III. 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;*

*IV. 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;*

*V. Los inmuebles que adquieran el Estado o los Municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público; y*

*VI. Los inmuebles que por cualquier título adquieran el Estado o los Municipios en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público.*

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que:

*Artículo 106.- Son bienes del dominio privado municipal:*

*I. Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al Municipio;*

*II. Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el Municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;*

*III. Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el Municipio.*

De la misma manera, podemos observar que por exclusión y en otros casos, de manera específica, se encuentran señalados los bienes que pertenecen al Estado y al Municipio en particular y que no son destinados para uso común de la población, pero que sí se emplean en el ejercicio del poder público o funciones administrativas; por ende, son esenciales para el desarrollo de las actividades propias del mismo; pues de muchos bienes de este tipo, independientemente de la utilidad, se obtienen productos o aprovechamientos que coadyuvan a los ingresos municipales, el adecuado control de los mismos, permiten una mayor recaudación; situación, que adquiere relevancia, pues en las circunstancias actuales, es toral el mejor uso, destino y aprovechamiento de los bienes y por tanto, se hace necesaria una mejor regulación al respecto, que aporte mecanismos de control y supervisión para un adecuado manejo y explotación.



### 4.3 INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Refiriéndonos al segundo rubro integrante del patrimonio, originalmente, el artículo 115 Constitucional, en su fracción II, señalaba que:

*Fracción 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 las necesidades municipales”.<sup>5</sup>*

Al no precisar la Constitución qué renglones tributarios corresponderían al Municipio, se dejó por completo la responsabilidad en manos de las Entidades Federativas. La mayor parte de las legislaturas estatales, aprobaban renglones tributarios exiguos a favor de sus Municipios, propiciando así las enormes carencias y rezagos que actualmente padecen la mayoría de las municipalidades de nuestro país.

Aquí es donde la reforma de febrero de 1983, como la de diciembre de 1999, se ha mejorado el marco normativo de la hacienda municipal, pues al efecto señala la fracción IV del 115, que:

*Fracción 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*

---

<sup>5</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; México, Porrúa 2001; p. 367

*fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.*

*Los Municipios podrán celebrar convenios con los Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los 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 estatales no 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, Estados y 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 locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Lo que respecta a 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”.<sup>6</sup>*

Considerando lo anterior, y señalando el caso particular del Estado de México, podemos apreciar que su Constitución Política señala:

*Artículo 125.- 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 la ley establezca, y en todo caso:*

*I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;*

*Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;*

*II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;*

*III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

---

<sup>6</sup> Op. cit.; p. 368

*Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los Municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.*

*Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.*

*Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.*

A su vez, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala en su artículo 97 respecto a la integración de la hacienda municipal, lo siguiente:

*Artículo 97.- La hacienda pública municipal se integra por:*

*I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;*

*II. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos.*

*III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;*

*IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;*

*V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciban;*

*VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.*

Es clara la trascendencia que adquieren las citadas reformas de 1983 y 1999, pues esencialmente señalan los rubros que integrarán los ingresos de la Hacienda Municipal. Lo anterior generó que dicho señalamiento fuera plasmado también en la Constitución particular del Estado de México y que éstas se desagregaran en la Ley Orgánica que regula la actividad pública municipal; sin embargo, es de resaltar, que existe una incongruencia en ésta última, al señalar que los bienes muebles e inmuebles, forman parte de la Hacienda Pública Municipal; situación que contraviene la diferencia señalada en el propio artículo 115, misma que ya ha sido considerada y que afectan la administración y control en cuanto hace al patrimonio en su conjunto.

Por lo anterior, se hace necesaria una reforma a la Ley Orgánica Municipal, en donde se aparten como elemento constitutivo de la Hacienda Pública Municipal a los bienes

muebles e inmuebles; pues como ya se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo, son elementos distintos, que a su vez, son integrantes del patrimonio.

La reforma planteada toma relevancia, pues al desincorporar a dichos bienes como parte integrante de la hacienda, formarían parte de una regulación distinta y se generaría a través de reformas que se plantearán en lo subsecuente un mejor manejo, uso y aprovechamiento de los muebles e inmuebles como parte integrante del patrimonio, acarreándole mayor seguridad jurídica. Lo anterior no implica que los recursos que se deriven de los diversos actos que pudiere realizar la municipalidad respecto a sus bienes dejen de formar parte de la Hacienda Pública, pues se registrarían tales como ingresos en el rubro correspondiente.

Como elementos integrantes de la Hacienda Pública Municipal y como ya se ha plasmado en las diversas Constituciones Políticas, Federal y Estatal, así como en la particular Ley Orgánica Municipal del Estado de México, encontramos que existen ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios; mismos que se desarrollan a continuación:

#### **4.3.1 Los Ingresos Ordinarios**

Son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana, regula y percibe con base e las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Tenemos que los ingresos son:

##### **a) Impuestos**

Son impuestos todas las prestaciones en dinero y en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación conocida con la que señala la ley como hecho generador del Crédito Fiscal.

Al Municipio corresponde una serie de impuestos tanto definidos en la propia Constitución Federal, como en otros ordenamientos estatales, tenemos entonces, que se encuentran los impuestos que establecen los Estados sobre una serie de hechos imponibles relacionados con la propiedad inmobiliaria entre los que puedo destacar, los siguientes:

- 1.- Impuesto predial
- 2.- Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones relacionadas con bienes inmuebles
- 3.- Impuesto sobre fraccionamientos
- 4.- Impuesto por división de predios
- 5.- Impuesto por consolidación de predios
- 6.- Impuesto sobre mejoras

Además de estos impuestos que tienen como base aspectos del orden inmobiliario, suelen gravarse también en beneficio de la Hacienda Municipal otras actividades o hechos generadores de impuestos.

## **b) Derechos**

Los derechos o tasas a favor del Municipio son ingresos que la Constitución Federal señala en la fracción IV de su artículo 115; y son aquellas contraprestaciones establecidas unilateralmente que provienen en forma de pago por los servicios, que la municipalidad provee a sus habitantes.

La coordinación fiscal y sus mecanismos actuales han venido suprimiendo múltiples derechos municipales a fin de que operen otros instrumentos recaudatorios diferentes, se debe resaltar que en esta materia que el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, establece reglas de gran importancia prohibiendo exenciones y subsidios que afecten los ingresos de los Municipios.

El precepto Constitucional señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer los impuestos y los derechos municipales, asimismo éstas no consideran exenciones en relación a esas contribuciones, por ende las leyes locales tampoco pueden establecer exenciones o subsidios respecto de este tipo de impuestos y derechos, a favor de persona física o jurídico colectiva, ni de instituciones oficiales o privadas. Finalmente, dispone que sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estén exentos de dichas contribuciones.

### **c) Productos**

Entendemos a los productos como los ingresos municipales que se deben a diversas actividades que no provienen de las diversas actividades que éste realiza como institución de carácter público; sino por algunas otras, tales como rentas, concesiones derivadas de la explotación de sus bienes patrimoniales.

### **d) Aprovechamientos**

Los aprovechamientos municipales se definen como las multas, los recargos, los reintegros, indemnizaciones por daños a bienes municipales y demás ingresos no catalogados como contribuciones, productos o participaciones.

### **e) Contribuciones de mejoras**

Este tipo de contribuciones son mejor conocidas como contribuciones de obra. Son mecanismos actualmente indispensables para el financiamiento de las obras públicas



municipales. Obedecen entonces al principio de que tales obras si bien deparan un beneficio general a toda la población municipal, dicho beneficio será más directo y concreto a los vecinos de las calles en que éstas se realizan, sin negar que para el resto de la población también habrá repercusiones beneficiosas, pero éstas serán mucho menos directas a su comodidad personal.

Tenemos que, las contribuciones de mejoras, son aquellas que percibe el Municipio como cooperación de particulares al realizar una obra a beneficio de ellos mismos, es decir, los beneficiados directos son quienes pagan dichas contribuciones originadas por convenios de cooperación.

#### **f) Participaciones federales y estatales**

Actualmente el renglón de ingresos más significativos para los Municipios, y para muchos Estados, es el de las participaciones federales. Dichas participaciones se encuentran reguladas de manera específica en la Ley de Coordinación Fiscal principalmente, de tal manera, que tenemos ramos federales tan importantes como el 33 y 28 que coadyuvan al fortalecimiento municipal, a la infraestructura social, al pago de deuda, entre otros.

#### **4.3.2 Los Ingresos Extraordinarios**

Además de los ingresos normales y cotidianos los cuales ya mencioné en lo anterior, existen otros que percibe la municipalidad en forma extraordinaria.

Estos están previstos a detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y contingencia, principalmente encontramos en este tipo de ingresos a los subsidios y los créditos, así como cualquier otro ingreso que perciba el Municipio y que no encuadre en algún rubro de los ingresos ordinarios de la municipalidad.

## 4.4 MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

### 4.4.1 Manejo de los Bienes Municipales

Para el caso particular, me referiré esencialmente a los bienes inmuebles, los que considero de mayor relevancia por su valor y por los beneficios que su adecuado manejo puede acarrear al Municipio. En evidencia, contamos con la Ley de Bienes del Estado de México, que señala un Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, en el cual se asentarán todos los movimientos, incorporación, desincorporación, afectaciones, entre otros actos administrativos que se realizan respecto de los bienes propiedad del Municipio como lo vemos a continuación:

*Artículo 62.- El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Administración y los Ayuntamientos, llevarán un registro de la propiedad de bienes del dominio público y del dominio privado que se denominará Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, según corresponda.*

*Artículo 63.- En el Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, según corresponda, se inscribirán:*

*I. Los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, grave, modifique, afecte o extinga el dominio o la posesión y los demás derechos reales sobre los bienes inmuebles del Estado o de los Municipios;*

*II. Los decretos por los que se determine la expropiación de bienes cuando éstos se incorporen al dominio público del Estado o de los Municipios;*

*III. Las adjudicaciones a favor del Estado o de los Municipios dictadas en procedimientos administrativos de ejecución;*

*IV. Los decomisos decretados por la autoridad judicial;*

*V. Las concesiones, autorizaciones, permisos o licencias sobre inmuebles de propiedad estatal o municipal;*

*VI. Las resoluciones o sentencias que pronuncien las autoridades jurisdiccionales relacionadas con inmuebles del Estado o de los Municipios;*

*VII. Los convenios administrativos que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I de este artículo;*

*VIII. Los decretos y acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público bienes inmuebles;*

*IX. Los acuerdos por los que se cambie la afectación o se sustituya a los usuarios de los bienes del dominio público; y*

*X. Los demás actos que conforme a esta ley deban ser registrados.*

*Artículo 64.- En las inscripciones del Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, según el caso, se expresará la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicación, linderos, nombre del inmueble si lo tuviera, valor y las servidumbres si las hubiere, así como los datos que sirvan para identificar la relación que pudieran tener con otros expedientes.*

*Artículo 65.- Las constancias del Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, según el caso, comprobarán la autenticidad de los actos a que se refieren.*

*Artículo 66.- La cancelación de las inscripciones en el Registro Administrativo de la Propiedad Pública Estatal o Municipal, según el caso, procederá:*

*I. Cuando el bien inscrito deje de formar parte del dominio público o privado del Estado o de los Municipios;*

*II. Por resolución judicial o administrativa que ordene su cancelación;  
y*

*III. Cuando se declare la nulidad del título que originó la inscripción.*

*En la cancelación de las inscripciones se anotarán los datos necesarios para precisar la inscripción que se cancela y las causas de ello.*

*Artículo 67.- La Secretaría de Administración y los Ayuntamientos determinarán los procedimientos para integrar el inventario de los bienes del dominio público y privado estatal, o municipales.*

*Artículo 68.- Los poderes Legislativo y Judicial, así como las dependencias, organismos auxiliares o entidades de la administración pública estatal o municipal que utilicen, administren o tengan a su cuidado los bienes a que se refiere esta ley, formularán los inventarios respectivos y los mantendrán actualizados, remitiendo la información al registro que corresponda.*

*Artículo 69.- Las instituciones privadas que por cualquier concepto utilicen, administren o tengan a su cuidado bienes de propiedad estatal o municipal, tendrán a su cargo la elaboración y actualización del*

*inventario de estos bienes y estarán obligadas a proporcionar los datos e informes que les soliciten la Secretaría de Administración o los Ayuntamientos.*

*Artículo 70.- La Secretaría de Administración y los Ayuntamientos estarán obligados a informar de los documentos relacionados con el Registro Administrativo de la Propiedad Pública y expedirán, cuando sean solicitados de acuerdo con la ley, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.*

*Artículo 71.- Los poderes Legislativo y Judicial y los Ayuntamientos, expedirán, en términos de sus respectivas leyes, las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la presente ley.*

De la misma manera, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se señala en su artículo 31 que los Ayuntamientos están facultados para:

*XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;*

*XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;*

En cuanto a la publicidad e información de los actos que se inscriban en el Registro Administrativo de la Propiedad Pública Municipal, se señala:

*Artículo 58.- La Secretaría de Administración y los Ayuntamientos operarán los sistemas de información inmobiliaria estatal y municipales respectivamente, que tendrán por objeto integrar los datos de identificación física y antecedentes jurídicos, registrales y*

*administrativos de los inmuebles propiedad del Estado y de los Municipios.*

*Artículo 59.- La Secretaría de Administración y los Ayuntamientos dictarán las normas y procedimientos para el funcionamiento e integración de estos sistemas.*

*Artículo 60.- En los sistemas de información inmobiliaria se deberán recopilar y mantener actualizados, los avalúos, datos, documentos e informes necesarios para la plena identificación de los inmuebles de propiedad estatal y municipal.*

*Artículo 61.- Los poderes Legislativo y Judicial, así como las dependencias, organismos auxiliares y entidades de la administración pública estatal o municipal, así como las instituciones privadas que usen o tengan a su cuidado inmuebles de propiedad estatal o municipal, deberán proporcionar a la Secretaría de Administración o al Ayuntamiento respectivo, la información, datos y documentos que les sean requeridos.*

Con lo anterior, podemos observar que se tiene contemplado en dicha legislación el manejo, uso y control de los bienes que son propiedad del Municipio, independientemente de su tipo o utilidad, además de la publicidad e información. La facultad de llevar dichos registros competará a los Ayuntamientos, quienes, además dispondrán la manera de operarlo y actualizarlo.

Es aquí donde encontramos una serie de deficiencias en el control del registro, que impide un adecuado manejo de la situación que guarda cada inmueble, además de que

cada Ayuntamiento con las circunstancias propias, llevará un manejo distinto del registro inmobiliario e incluso en algunos casos, éste no opera.

Lo anterior conlleva a que no exista una regulación unánime que permita uniformar la operación del registro inmobiliario, se generan deficiencias que impiden un adecuado uso, manejo y control de los bienes municipales en detrimento de la administración y de la Hacienda Pública Municipales.

Es discutible los efectos que genera la inscripción de los diversos actos en el registro, pues es meramente un control administrativo inventariado de los mismos y por ende, los bienes municipales se encuentran vulnerables ante diversas amenazas, como las invasiones de particulares en donde el Municipio no cuenta con los elementos para acreditar y defender su derecho en controversias de carácter inmobiliario, en detrimento de su patrimonio.

Circunstancia relevante es que en la práctica un sinnúmero de inmuebles, propiedad del Municipio, no cuentan con el documento que acredita el derecho de propiedad, sino que en múltiples ocasiones se tienen las donaciones, daciones, adquisiciones, entre otras formas, con documentos privados sin protocolización generando inclusive irregularidades en dichos actos, pues el particular no es realmente el titular de los derechos y el Ayuntamiento no realiza los actos para cerciorarse de tal circunstancia. Acarreando consigo una afectación al erario público.

La única utilidad que en lo personal percibo, independientemente del registro y cuestionable control inventarial, es que al momento de realizar un trámite de Inmatriculación Administrativa en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se solicita como requisito una constancia municipal de que dicho inmueble a matricular no es propiedad municipal.

Los Ayuntamientos, en la realidad, no llevan un adecuado control de los bienes que son de su propiedad, en muchos casos, solamente por costumbre se sabe que determinada

porción de terreno le pertenece, pues además no existen mecanismos de supervisión eficaces del Estado o de la Legislatura, respecto al control del padrón inmobiliario; lo que propicia que sea cuestionable la veracidad de las constancias que se emiten para el caso planteado en el párrafo anterior, respecto a la situación de cada predio.

#### **4.4.2 Manejo de los Ingresos Municipales**

Independientemente del tipo de ingreso de que se trate y al registro que se lleve a cabo, esencialmente el Municipio maneja los ingresos en su Presupuesto de Egresos.

En los términos correspondientes del artículo 115 de la Constitución, se establece que es facultad de los Ayuntamientos aprobar por si mismos los presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

Esta disposición quedó así plasmada en las reformas del 3 de febrero de 1983, pues era frecuente que los presupuestos de egresos debieran ser aprobados también por las legislaturas locales, lo que daba por resultado, muchas veces, que el destino del gasto se modificara a criterio del congreso y seguramente teníamos la intervención de los Gobernadores, cambiando con ello los planes y programas de trabajo de los Ayuntamientos.

Para evitar esta anómala situación, el ordenamiento Constitucional dispone ahora que estos presupuestos de egresos sean aprobados directamente por los Ayuntamientos, sin la intervención de otras instancias.

Aunado a lo anterior, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 99 se señala que:

*El presidente municipal presentará anualmente al Ayuntamiento a más tardar el 15 de noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación.*



En esencia, en el presupuesto de egresos del Municipio se deberá contener las previsiones del gasto público que habrá de realizar y de acuerdo al artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se integrará básicamente por:

*I. Los programas en que señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la evaluación estimada del programa;*

*II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;*

*III. Situación de la deuda pública.*

#### **4.5 LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL**

La cuenta pública municipal es el documento mediante el cual el Ayuntamiento cumple con la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

La cuenta pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos.

La cuenta pública se rinde en forma parcial cada mes y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante el año correspondiente.

Al respecto, el Código Fiscal del Estado de México, señala:

*Artículo 341.- Se entenderá por cuenta pública el informe que rinda anualmente el Gobernador a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior, y tratándose de los Municipios el informe que rinda el presidente municipal.*

#### **4.5.1 Integración de la Cuenta Pública Municipal**

La cuenta pública municipal deberá contener un análisis comparativo de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos con lo realmente aplicado y ejercido, así como una relación de todas las operaciones por conceptos y por partidas presupuestales.

También se analizarán las diferencias y se explicarán y justificarán de conformidad con los objetivos planteados en los programas de la administración municipal.

En cuanto a los ingresos municipales, la cuenta pública debe contener los siguientes datos:

- Principales lineamientos de la política de ingresos.
- Forma en que se aplicó la Ley de Ingresos.
- Cantidad total de ingresos recaudados.
- Forma en que se realizó la fiscalización.
- Recursos provenientes de financiamiento crediticio.
- Recursos provenientes de la colaboración ciudadana para financiar las obras y los servicios públicos.

Respecto a los gastos, la cuenta pública deberá contemplar:

- Gastos realizados y sus respectivos comprobantes.
- Formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios públicos.
- Avances en el gasto ejercido con relación al presupuesto de egresos aprobado.
- Cantidad total de gasto.
- Estructura económica del gasto público municipal, destacando las cantidades destinadas a cada concepto.

También la cuenta pública municipal deberá contener un análisis presupuestal, es decir, una comparación por partida de gasto entre las cantidades autorizadas y las cantidades ejercidas, de ahí se obtendrán los saldos. Si los gastos rebasan lo autorizado serán saldos negativos, si se presentan ahorros serán saldos positivos.

Para efectos de lo anterior, observamos lo señalado en el Código Fiscal del Estado de México:

*Artículo 352.- La cuenta pública se constituye por la información económica, contable, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestre los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.*

*La Secretaría y la Tesorería, proporcionarán la información complementaria requerida por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México para el análisis y evaluación de la cuenta pública.*

*El formato de entrega de las Cuentas Públicas del Estado y de los Municipios, deberá ser congruente, contener el mismo nivel de desglose y mantener la debida correlación con respecto a los formatos del Presupuesto de Egresos del Estado y de los Presupuestos de los Municipios respectivamente, para lograr una mejor claridad, comprensión y transparencia en la revisión y fiscalización por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.*

*Artículo 354.- En la cuenta pública la información presupuestal deberá considerar la siguiente clasificación del gasto:*

*I. Económica, integrando la presentación por capítulo y naturaleza del gasto.*

*II. Administrativa, relacionando el gasto por las unidades que lo ejecutaron.*

*III. Económico-administrativa, combinando las presentaciones anteriores.*

#### **4.5.2 Elaboración de la Cuenta Pública Municipal**

La cuenta pública se debe elaborar de acuerdo a los requisitos, formas y procedimientos que señale la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones en la materia.

La tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de elaborar el documento de la cuenta pública y el síndico es el responsable de su revisión. Si el síndico no está

de acuerdo con el contenido de la cuenta pública, la regresará a la tesorería para que le hagan los ajustes y correcciones pertinentes.

Una vez aprobada por el síndico, la cuenta pública se envía al Presidente Municipal, para que éste la presente en el Cabildo y posteriormente se remita a la Legislatura.

Lo anterior, podemos verificarlo en los siguientes preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

*Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:*

*X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;*

*Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:*

*VI. Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;*

*Artículo 95.- Son atribuciones del tesorero municipal:*

*VI. Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;*

*XVI. Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento;*

Por su parte, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, señala:

*Artículo 48.- 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.*

#### **4.5.3 Presentación, Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública Municipal**

Del papel que juegan las legislaturas locales en materia municipal, tenemos las facultades para revisar, fiscalizar y aprobar la cuenta pública de la gestión de los Ayuntamientos. La fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, establece esta facultad para las legislaturas locales, de igual forma en las Constituciones de los Estados y en las leyes orgánicas municipales, se producen normas de contenido similar al precepto federal.

En lo particular, la Constitución del Estado de México, señala:

*Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

*XXXII. Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión.*

Para cumplir con tal disposición se envían los concentrados correspondientes al congreso, en donde se turnan a las respectivas comisiones de glosa y contabilidad, En la mayoría de las entidades federativas, como el caso del Estado de México, las formas, procedimientos específicos y periodicidad para la elaboración, presupuestación

y aprobación de la cuenta pública, están señalados en diversa normatividad de la materia, como la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Fiscalización Superior, el Código Financiero, entre otros

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, señala:

*Artículo 32.- (...) Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos Municipios, del ejercicio fiscal inmediato 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.*

*Artículo 36.- Las cuentas públicas serán remitidas a la Legislatura y presentadas al Órgano Superior por conducto de la Comisión, para su revisión y fiscalización superior en la forma y plazos establecidos por la Ley.*

*Artículo 50.- El Órgano Superior tendrá un plazo improrrogable que vence el 30 de septiembre del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura, por conducto de la Comisión, el correspondiente Informe de Resultados, mismo que tendrá carácter público; mientras ello no suceda, el Órgano Superior deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.*

Por su parte, el Código Financiero del Estado de México, establece:

*Artículo 353.- Con base en los estados contables y presupuestales, se formulará la cuenta pública, para su presentación a la Legislatura.*

Con base en las disposiciones señaladas, el Presidente Municipal es el encargado de presentar la cuenta pública al Ayuntamiento en sesión de cabildo, ésta analizará, discutirá y, en su caso, la aprobará. Si el Ayuntamiento considera que la cuenta pública necesita ajustes o correcciones, la regresará a la tesorería.

Una vez aprobada la cuenta pública, el secretario del Ayuntamiento la enviará al Congreso del Estado. Ahí el Órgano Superior de Fiscalización, revisará el documento, verificando si los resultados corresponden a la necesidad de ingreso y gasto y emitirá un dictamen que someterá a la Legislatura. De no encontrarse anomalías, la Legislatura dicta decreto formal de aprobación con el que concluye su papel de control; sin embargo, de existir indicios de anomalías o malos manejos financieros del Ayuntamiento, los congresos cuentan con facultades de revisión de los documentos respectivos y de ordenar auditorías; y, en su caso, por conducto del ejecutivo se denunciara los hechos ilícitos detectados o encontrados en las auditorías para que intervengan las autoridades respectivas.

#### **4.6 PROPUESTA Y CONCLUSIONES**

Con lo anteriormente expuesto se puede decir que los bienes muebles e inmuebles son parte del activo del patrimonio municipal, cuya inversión representa montos cuantiosos, que de no ser utilizados y controlados con eficacia y eficiencia, dicho patrimonio y por ende, sus finanzas se verán afectados de manera directa.

En la actualidad, la legislación, regulación y los mecanismos de control se han basado únicamente en establecer candados y determinar procedimientos para el mejor desempeño en la administración de la Hacienda Municipal en cuanto a los ingresos y los egresos, dejando de lado al patrimonio municipal respecto a sus bienes, que adquieren una enorme relevancia en el logro y cumplimiento de los fines del Municipio.



El bienes del Municipio y los rendimientos que éstos producen se manejan sin intervención de los Estados. Existe un mecanismo de supervisión por parte de la Legislatura quien sanciona y aprueba algunos actos, tales como la venta de algún inmueble, en donde se tiene que presentar una justificación, explicar los beneficios, entre otros aspectos. Si bien, éste trabajo de investigación lo que pretende es brindar seguridad jurídica al patrimonio del Municipio, no se debe confundir la autonomía que se pretende respecto de la administración de éste; es decir, la sanción como hasta ahora en dichos actos, la dará la Legislatura, pero los rendimientos que de los bienes se deriven, los manejará libremente el Ayuntamiento, pues serán ingresos que fortalezcan la Hacienda Municipal.

Ante ello, y como consecuencia de la dispersión que el servicio público impone a los bienes de propiedad municipal, surge la necesidad de implementar mecanismos y procedimientos de control que ayuden a los Ayuntamientos: primero, a ubicar y registrar el estatus jurídico de los bienes que les pertenecen, independientemente que lo hagan en el activo fijo, a efecto de que cada administración municipal en el proceso de entrega - recepción, traslade la custodia de los bienes muebles e inmuebles con transparencia y certidumbre; segundo, que se encuentren debidamente inscritos y amparados con el documento idóneo con todos los efectos que éste genera; tercero, que se unifiquen criterios respecto a la operación del Registro Administrativo y cuarto, que el Municipio administre de manera más eficaz y eficiente su patrimonio, para lograr un mejor desempeño en la administración, uso y explotación de los bienes que lo integran, reeditando en mayores ingresos y por tanto acrecentando los beneficios directos a la hacienda municipal.

La Hacienda Municipal, como ya se hizo mención, se constituye en primera instancia por los ingresos y los egresos, es decir el manejo de la Cuenta Pública. Los ingresos forman la parte medular de la Hacienda Municipal, ya que es la manera de percibir recursos por parte del Municipio; éstos se componen de las contribuciones que los Ayuntamientos perciben, incluyendo tasas adicionales, que son establecidos por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, considerando su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Constituye también la Hacienda Municipal las participaciones federales con arreglo a los montos y plazos que determinen anualmente las legislaturas, así como de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, y de los productos y aprovechamientos que provengan, entre otros, del uso y manejo de los bienes de su propiedad.

Por ello, esta propuesta consiste en reformar el artículo 97 fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para desincorporar a los bienes muebles e inmuebles como parte integrante de la Hacienda Pública Municipal; en el entendido de que el Patrimonio Municipal es un concepto que engloba a los ya señalados y por consecuencia es más general. Lo anterior, para guardar congruencia con la referencia establecida en el artículo 115 Constitucional.

De la misma manera, se hace necesaria la reforma a la Ley de Bienes del Estado de México, para que permita a los Ayuntamientos contar con bienes debidamente registrados; con efectos oponibles a terceros que permitan estar respaldados por el documento idóneo que acredite su propiedad como lo es la escritura pública. Se requiere incorporar la obligación de que todos los actos inmobiliarios respecto a los bienes municipales deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, que en el caso particular del Estado de México, es manejado por el Instituto de la Función Registral.

Se requiere incorporar al Reglamento del Registro Público de la Propiedad un apartado correspondiente a la Propiedad Inmobiliaria de Entes Públicos para que ahí se lleven los registros respecto al manejo, control, gravamen y diversos actos que la ley le permita a los Municipios realizar respecto de sus bienes; por ende, se pretende formar la carpeta especial en la cual se integrarán todos los bienes inmuebles y, de ser posible, también los muebles; logrando una total y efectiva escrituración y la respectiva inscripción sobre los diversos actos que afecten el estatus jurídico y el adecuado control respecto a éstos en el Registro Público.

Esto es, el Registro Administrativo seguirá siendo operado por los Municipios para efectos del inventario e identificación, pero con las consideraciones que permitan unificar los criterios, registros y operación del mismo y que en manos del Instituto de la Función Registral se llevará la memoria, registro y estatus jurídico respecto al control, uso y manejo de los bienes municipales. La publicidad e información inmobiliaria estaría a cargo del Registro Público de la Propiedad.

Aunque existan diversas disposiciones que señalen como facultades las de controlar y regularizar los bienes municipales, en la práctica no se lleva a cabo pues cada municipalidad guarda sus particularidades. Es por ello que es indispensable la presente reforma. Así entonces, el Manual para el Control del Patrimonio Municipal que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado presenta contiene la clasificación de los bienes propiedad del Estado o del Municipio, desglosados en bienes de dominio Público y bienes de dominio Privado, así como la clasificación contable que constituye la base sobre la cual se hará el registro en el balance general del activo fijo; enumera, asimismo las diversas formas de cómo puede incrementarse el Patrimonio Municipal; se establece el procedimiento y las recomendaciones de carácter general para la elaboración y control del Inventario que remitirán a este Órgano de Fiscalización; contiene también los Formatos que habrán de ser de utilidad para llevar el control interno de los bienes en cuanto a su resguardo, transferencias y bajas de los mismos. Pero deja de lado el estatus y resguardo jurídico de los bienes, pues todo el procedimiento se lleva como un mero control inventarial.

Se considera indispensable y por demás viable dicha reforma, pues se generaría un mayor control respecto de los bienes municipales; propiciaría que los bienes se encuentren acreditados con la escritura pública con los efectos que esto conlleva; permitiría al Municipio obtener mayores beneficios del uso, explotación o aprovechamiento de sus bienes; pero sobre todo, acarrearía una verdadera seguridad jurídica al patrimonio municipal.

Es por lo que se considera adecuado la implantación de una Hacienda Municipal integrada por los ingresos y egresos y la autonomía en sus recursos respecto de los bienes municipales; lo anterior, constituye una gran obligación para el Ayuntamiento, por que con este acto el Municipio estaría obligado a regular la naturaleza de sus bienes, buscando lo mejor para sus intereses y por medio de este lograr tener una eficaz protección legal de todo su patrimonio.

La legislación ya cuenta con las bases necesarias para el control y manejo de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio. Estos controles se tienen que perfeccionar, pues el procedimiento para cada Municipio consiste únicamente en la expedición de un catálogo con números de identificación. Los Municipios no cuentan con escrituras públicas de sus bienes en buena medida porque la exigencia del Estado termina cuando los Municipios llenan las cédulas donde se inscriben los bienes; por ello, se requiere uniformar los procesos de registro inventarial y administrativo; es necesario también la obligación de respaldar jurídicamente el bien y la situación que guarda; es indispensable que la información sobre dicha situación jurídica sea veraz y se encuentre a cargo de un solo órgano del Estado, para ello, la carpeta donde se inscriben éstos. La implementación de todo lo anterior, generaría los beneficios ya descritos y que son claramente visibles.

Una vez explicado el sentir, se pueden sintetizar las siguientes conclusiones:

- a)** Se requiere separar indiscutiblemente los bienes muebles e inmuebles como parte constitutiva de la Hacienda Municipal, y desarrollar el concepto de patrimonio municipal que engloba los dos anteriores para estar en congruencia con lo establecido por la Constitución General de la República.
- b)** Es necesario determinar qué bienes corresponden al patrimonio municipal, con el propósito de que los Ayuntamientos, en congruencia con una ley que unifique y establezca los mecanismos y sistemas de control administrativo, permitan optimizar su uso, explotación y aprovechamiento.

- c)** Se presume indispensable determinar el estatus jurídico, dimensiones y el estado físico de los bienes inmuebles del Municipio, a manera de que se realicen los procedimientos indispensables para generar el debido amparo jurídico de los mismos, esto es, escriturarlos e inscribirlos en la carpeta especial de propiedad inmobiliaria de entes públicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
  
- d)** Es conveniente formalizar la entrega de los bienes muebles e inmuebles en los cambios de administración municipal, para ello es indispensable el adecuado control e identificación administrativo, cantidad, estado físico y situación jurídica de los mismos.
  
- e)** Se requiere normar el hecho de que una sola dependencia gubernamental o ente público, controle y regule la información de la cantidad y estatus jurídico que guarda cada uno de los bienes inmuebles municipales, con el fin de dar certeza a los actos y servidumbre jurídica tanto a la municipalidad como a los particulares.
  
- f)** Es necesario mejorar la regulación y controlar el uso de los bienes propios que tienen a su cargo los Ayuntamientos, evitando la posibilidad del desperdicio y los malos manejos, obteniendo eficiencia y un mejor funcionamiento de los bienes que podría reeditar en ingresos en beneficio de la hacienda municipal.
  
- g)** Es indispensable, en general, contar con los elementos y mecanismos de control suficientes que permitan resguardar y preservar el patrimonio del Municipio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso; 17ª Ed.; México, Porrúa 2004
- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos; El Derecho Municipal en México; 1ª. Ed.; México, Porrúa 2009
- ALBI, Fernando; Derecho Municipal Comparado al Mundo Hispano; Madrid, Ediciones Aguilar 1950
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Oxford 2006
- AZCÁRATE, Gumersindo; Municipalismo y Regionalismo, Colección Administración y Ciudad; Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984
- BARROW, B.H.; Los Romanos; 2ª Ed.; México, Fondo de Cultura Económica 2000
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; 20ª Ed.; México, Porrúa 2001
- CARMONA ROMAY, Adriano; Programa de Gobierno Municipal; 1ª Ed.; Cuba, Librería Martí, 1950
- DE LA MADRID, Miguel; Exposición de Motivos, Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional. Cámara de Senadores.
- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 45ª Ed.; México, Porrúa 2001

- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; El Origen del Municipio Constitucional; 1ª Ed.; Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; 60ª Ed.; México, Porrúa 2008
- KELSEN, Hans; Teoría General del Estado; 1ª Ed.; México, Ediciones Coyoacán, 2004
- LÓPEZ SOSA, Eduardo; Derecho Municipal Mexicano; 2ª Ed.; México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999
- MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario; Instituciones de Derecho Civil, Tomo II; 3ª Ed.; México Porrúa 2009
- MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario; Instituciones de Derecho Civil, Tomo IV; 3ª Ed.; México, Porrúa 2009
- MOMMSEN, Teodoro; El Mundo de los Césares; 1ª Ed.; México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- OCHOA CAMPOS, Moisés; La Reforma Municipal; 4ª. Ed.; México, Porrúa 1985
- POSADA, Adolfo; El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna; 1ª Ed.; Madrid, Librería General de Victoriano Suárez 1936;
- PLANIOL, Marcel; Tratado Elemental de Derecho Civil; T. III, Los Bienes; 2ª Ed.; México, Cárdenas Editor y Distribuidor 1991. Traducción de José M. Cajica Jr.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Ed.; Porrúa, México 2001

- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; 1ª Ed.; México, Porrúa 1985
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo; El Municipio; 5ª Ed.; México, Porrúa 2002
- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Primer Curso; 24ª Ed.; México, Porrúa 2006
- TENA RAMÍREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de México; 14ª Ed.; México Porrúa 1987

### ***Diccionarios, Compilaciones e Información Electrónica***

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; Microsoft Encarta 2006
- Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo de la “L “a la “O”
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX
- Diccionario Jurídico Mexicano; 7ª. Ed.; México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994
- Instituto de Investigaciones Jurídicas  
INFOIUS; <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>
- Diversas páginas electrónicas sobre el tema



## ***Legislación Básica***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Patrimonio Municipal de Colima
- Ley del Instituto de la Función Registral del Estado de México y su Reglamento
- Constitución Política del Estado de México
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Bienes del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de México
- Diversos Bandos y Ordenamientos Municipales