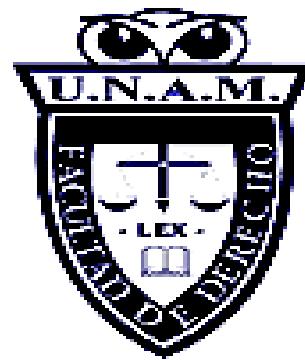




**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MÉXICO.**



**FACULTAD DE DERECHO.**

**“LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE TEMOAYA ESTADO DE  
MEXICO”**

**TESIS:**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO:**

**PRESENTA:**

**MARCELINO VASQUEZ GARCIA.**

**MÉXICO DISTRITO FEDERAL; MARZO DE EL 2011.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE

PROLOGO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	10
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>CONCEPTOS ELEMENTALES DEL MUNICIPIO</b>	
INTRODUCCIÓN AL CAPITULO PRIMERO.....	13
1. CONCEPTO DE MUNICIPIO.....	16
1.2. ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	17
A). TESIS SOCIOLOGICA.....	17
B). TESIS JURIDICA.....	18
C). TESIS ECLECTICA.....	19
1.3. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA ROMANA.....	21
1.3.1. VISION HISTORICO-MUNICIPAL EN ESPAÑA.....	25
1.3.2. VISION HISTORICO-MUNICIPAL EN FRANCIA.....	28
1.4. ANTECEDENTE HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	30
1.4.1. CONSTITUCIÓN DE CADIZ.....	34
1.4.2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON.....	35
1.4.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.....	36
1.4.4. REGLAMENTO PROVINCIAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.....	37
1.4.5. PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NACION MEXICANA DEL AÑO 1824.....	37
1.4.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL 4 DE OCTUBRE DE 1824.....	38
1.4.7. CENTRALISMO BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.....	38
1.4.8. CONSTITUCIÓN DE 1836.....	40
1.4.9. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL 26 DE AGOSTO DE 1842...	41
1.4.10. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843.....	42
1.4.11. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL 18 DE MAYO DE 1847.....	42

1.4.12. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE FEBRERO DE 1857.....	43
1.4.13. LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE, EXPEDIDA POR VENUSTIANO CARRANZA EN VERACRUZ EL 26 DE DICIEMBRE.....	44
1.4.14. NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	44
1.5. INSTALACION DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	45
1.6. GOBIERNO DEL MUNICIPIO COLONIAL.....	47
1.7. CABILDO DE INDIOS.....	50
1.8. CABILDO ESPAÑOL.....	51

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL MUNICIPIO COMO INSTITUCION JURIDICA**

2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.....	57
2.2. EL MUNICIPIO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION POR REGION.....	58
2.3. EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.....	61
2.4. EL MUNICIPIO COMO PODER PÚBLICO.....	64
2.5. ELEMENTOS INTEGRADORES DEL MUNICIPIO.....	66
2.6. EL MUNICIPIO COMO ENTE JURÍDICO.....	70
2.7. ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO COMO ENTE JURIDICO COLECTIVO...	72
2.8. LIBERTAD Y AUTONOMIA MUNICIPAL.....	74

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL MARCO JURÌDICO FEDERAL**

3.1. CONCEPTOS Y ALCANCES DEL SISTEMA FEDERAL.....	76
3.2. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL FEDERALISMO.....	80
3.3. LA REGULACION FEDERAL SOBRE LOS ESTADOS.....	81
3.4. LAS CONSTITUCIONES LOCALES DE LOS ESTADOS.....	83
3.5. CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS.....	83
3.6. REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DE UN AYUNTAMIENTO.....	84
3.7. LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.....	87

3.8. RELACION DE EL MUNICIPIO CON EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.....	88
--	----

#### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL MUNICIPIO HACENDARIO EN MÉXICO**

4.1 RAZONES DE LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	93
4.2. INGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	95
4.2.1. MARCO NORMATIVO.....	95
4.3. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL, FUENTES DE INGRESOS.....	98
4.3.1. INGRESOS PROPIOS.....	99
4.3.2. CARACTERISTICAS PROPIAS.....	100
4.3.3. DERECHOS.....	101
4.3.4. PRODUCTOS.....	102
4.3.5. APROVECHAMIENTOS.....	103
4.4. DEUDA PÚBLICA.....	103
4.5. TRANSFERENCIAS.....	104
4.5.1. GENERALES.....	105
4.5.2 ESPECIFICAS.....	105
4.6. ACCIONES PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS MUNICIPALES....	106
4.7. EL MUNICIPALISMO HACENDARIO.....	106
A) Hacienda provincial y municipal.....	107
4.8. FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA HACENDARIA MUNICIPAL.....	113
CONCLUSIONES.....	116
PROPUESTA.....	118
FUENTES DE CONSULTA.....	120

## DEDICATORIAS

A MIS PADRES: MARIA ANTONINA GARCIA MATIAS, FRANCISCO VASQUEZ GARCIA CON CARIÑO RESPETO Y ADMIRACION, COMO BASE SÓLIDA DE UNA FAMILIA UNIDA.

A MIS HERMANOS: FELIX, ENRIQUE, FRANCISCO, NAVOR, ALICIA, ENEDINA, ARACELI, SILVIA, Y ANITA: DE APELLIDOS: VASQUEZ GARCIA, POR EL APOYO MORAL Y ECONOMICO BRINDADO EN LA ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO.

AL MAESTRO CON RESPETO: BENITO MEDINA LIMON POR SUS CONOCIMIENTOS QUE ME FUERON INCULCADOS PARA LA ELABORACION DE EL PROYECTO EN CUESTION

CON ADMIRACION Y RESPETO AL MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO LIC. ESTEBAN LEON GONZALEZ PARTE FUNDAMENTAL EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO PROFESIONAL POR SUS CONOCIMIENTOS QUE ME FUERON INCULCADOS Y MOTIVARON PARA LA TERMINACION Y OBTENCION DEL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

A MI FAMILIA: VAZQUEZ DE LA CRUZ, EN ESPECIAL A MI ESPOSA: CELIA DE LA CRUZ JOAQUIN E HIJOS: OMAR Y DIANA LAURA POR EL APOYO INCONDICIONAL Y MORAL BRINDADO PARA LA ELABORACION DE ESTE PROYECTO.

AL MAESTRO EN DERECHO: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ POR SER MI DIRECTOR DE TESIS PROFESIONAL Y QUE MOTIVO MI SUPERACION PERSONAL, PARA LA OBTENCION DEL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO, ¡GRACIAS!

A MI PRIMO: MELESIO GARCIA DE LA PALMA POR SUS CONOCIMIENTOS JURIDICOS Y APOYO INCONDICIONAL PARA LA ELABORACION DE LA PRESENTE TESIS PROFESIONAL; GRACIAS.

A MI GRAN AMIGO DEL ALMA LIC. APOLINAR ESCOBEDO ILDEFONSO; POR SU APOYO MORAL BRINDADO EN ESTE PROYECTO DE INVESTIGACION:

CON GRAN CARIÑO A MI AMIGO QUE ME APOYO Y FUE PIEZA FUNDAMENTAL PARA LA ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO LIC. CARLOS ALVAREZ ROJAS. ¡GRACIAS! CON CARIÑO Y RESPETO.

TOLUCA ESTADO DE MÉXICO, A MARZO DE EL 2011.

## PROLOGO

El trabajo que presento a Continuación, me llevo a realizarlo, por lo Novedoso que es el Derecho Municipal, así como el mejoramiento en las Haciendas Municipales, en atención a que el Estudio del Derecho Municipal, es una Rama del Derecho del Conocimiento Humano, que tiene una importancia de mayor trascendencia, por ser el Municipio la base de Nuestra Sistema Jurídico de el Federalismo como forma o sistema de gobierno en nuestro país.

Se ha dicho, no sin razón, que el Municipio Mexicano se encuentra actualmente olvidado por el descuido y desatención de muchos de sus aspectos económicos, políticos y sociales, Esta afirmación se hace justamente extensiva a la reflexión académica que universidades e institutos de cultura superior han dado a los fenómenos de carácter Municipal, A nadie escapa la poca atención que lamentablemente se ha brindado a las instituciones municipales por casi la totalidad de las ciencias sociales en nuestro país, Estado, como formas de gobierno de nuestra República Mexicana.

El Municipio en México es considerado la Organización política y administrativa de los Estados, es aquí donde se da la relación entre el ciudadano y el gobierno Municipal es cotidiana y permanente, donde quienes tienen el privilegio de ser los representantes populares del pueblo, viven más interesante la responsabilidad de atender de manera eficaz, los reclamos sociales, de lo contrario padecen directamente la irritación, el descontento y la presión social por la ausencia de las respuestas dadas como gobierno municipal de las peticiones o solicitudes de parte de la Ciudadanía o en su conjunto de la Sociedad debidamente organizada, dentro del Municipio como forma de Gobierno.



Sin embargo, con la Reforma Municipal promovida por el Ejecutivo de la Administración Federal, pasada y apoyada por el Constituyente Permanente, se está logrando, entre otros variados efectos, configurar una importante corriente académica municipalista que avizora mejores reflexiones y análisis de esta básica institución de convivencia Social, como es el Municipio como una Organización y base de un Estado y de Un País como el nuestro.

Dentro de esta obra encontramos la Definición del Municipio, la cual nos sugiere importantes reflexiones de fondo, pues encuadra al Municipio, dentro de una Teoría general, como centro de imputación jurídica tanto hacia lo externo; el Estado y la Federación, como hacia su propio ámbito interno: sus órganos y los particulares sujetos a su gobierno, estas reflexiones nos aportan gran variedad de conclusiones que, indudablemente, propiciarán un mejor entendimiento de la naturaleza de la institución municipal, del municipio como sus organismo que lo constituyen como un núcleo dentro de una sociedad debidamente organizada en términos de nuestra propia constitución.

En el caso mexicano el Municipio ha sido el exponente fundamental de la descentralización administrativa por región, la cual es indispensable ante la extensa geografía del país y la complejidad etnográfica, cultural y económica sin el Municipio, como una estructura jurídica y política y social, administrativa y gubernamental de los Estados, pues sus funciones permiten vincular a las comunidades locales, particularmente las más pequeñas con la comunidad nacional.

El tamaño de la importancia del y significación del Municipio Mexicano tiene su reflejo en la dimensión de su vulnerabilidad, en la insuficiencia de recursos de los ayuntamientos para satisfacer y atender las demandas de

servicios públicos e infraestructura, y lamentablemente en la precariedad con la que se manejan en la actualidad muchos Municipios como una prioridad, en la que se desenvuelve una alta proporción de Municipios, muestra los contrastes regionales de México, las limitadas posibilidades de superar con celeridad las zonas de pobreza y la justificación de seguir insistiendo en el Municipio como una prioridad en todos los órdenes del quehacer público

Todo avance y solución en materia municipal requiere acciones multidisciplinarias; por eso es importante el conocimiento de el Derecho Municipal, Esto es Precisamente lo que hace plausible y oportuna la elaboración del presente trabajo, para tener un conocimiento del Municipio dentro de la realidad del Estado Federal, resultando de gran interés la presente tesis profesional para el lector.

Consideramos que el Municipio sigue siendo la mejor escuela de la democracia, ya que no existe mejor ámbito que la vida comunal para vivir y sentir los problemas que genera la vida social, lo que a su vez nos plantea la participación solidaria de los vecinos en todo tipo de tareas, fundamentalmente aquellas de notación política de nuestra comunidad..

## INTRODUCCIÓN

En México, desde que somos un país soberano e independiente hemos reconocido que la forma autentica y genuina de organización política es el federalismo, de donde surgen, por tanto, tres niveles de organización del poder público: Federal, Estatal o Local y Municipal: cada uno estructurado en función de sus ámbitos de competencia y de las atribuciones que nuestro orden constitucional les reconoce.

Sin embargo existe una gran resistencia para conocer al ámbito municipal, como real y autentico nivel de gobierno, por tanto, nuestro federalismo es aun inacabado, pues el municipio mexicano ha sido soslayado de manera insistente por gobernantes, políticos e investigadores, lo cual ha provocado serios errores, confusiones, equivocaciones y temores al abordar, con seriedad, profundidad, creatividad, talento e imaginación el apasionante e interesante tema del Derecho Municipal.

De una manera conozco el Derecho Municipal, porque he estudiado el Derecho Municipal, y he trabajado dentro del Municipio, y no solo ello sino que siempre lo he habitado y he disfrutado de los beneficios que los servicios públicos otorgan, así como su convivencia vecinal que en este espacio se origina, y de su problemática, debido a la escasez de recursos Municipales para atender la demanda social, así como la ausencia de un programa de gobierno Municipal continuado que le daría al Municipio una planeación ordenada en el crecimiento social y económico de la población.

Son escasos los estudios que le otorgan importancia al derecho municipal, del cual, dentro del presente trabajo, el Municipio tiene antecedentes romanos, españoles, virreinales, en nuestro país, por su estructura, su nivel de gobierno y

sus finalidades espaciales y su generis, hacen que surja un derecho municipal mexicano, objetivo de esta tesis profesional, con un texto o monografía que le ayuden a reflexionar y explicar el nivel municipal como un autentico, real y verdadero poder público; su concepción jurídica, conceptualización, integración, fines pero sobre toda la problemática que enfrenta el municipio dentro del sistema federal mexicano.

En el primer capítulo lo que se pretende dar es un concepto del derecho municipal a partir del análisis de los conceptos expresados por varios Estudiosos del Derecho Municipal mexicano, tanto nacionales como extranjeros también se expone en esta capítulo, para concluir que existe un derecho municipal mexicano, el municipio mexicano como objeto del conocimiento, así como la estructura y el mejoramiento de las haciendas municipales en el Estado Mexicano.

En cuanto al segundo capítulo se establecen que el municipio por ser un ente jurídico colectivo para ser reconocido como una institución debe de contar con atributos fundamentales como es el caso de la libertad y la autonomía para poder ser una institución sui generis con peculiaridades propias de derecho público.

Por tal motivo; la personalidad jurídica municipal comprende al complejo de los elementos que la forman, pero evidentemente su actuación se expresa por medio de sus órganos, en particular el ayuntamiento que es, como hemos visto su órgano gubernativo.

Posteriormente respecto del tercer capítulo se encuentran en nuestra historia que el Municipio constituye la base de la división territorial y de la

organización política, Administrativa de los Estados Constituyen la Federación Mexicana, esto nos conduce a la necesidad de clarificar la Naturaleza del Sistema Jurídico-político que da lugar a la Federación como Forma de Estado, en lo cual nosotros denominamos sistema Federal; es decir, se organiza a partir de la asociación de un conjunto de estados soberanos previamente existentes que ceden parte de su propia soberanía para integrar una unidad de mayor dimensión.

Así en este apartado también se establecen las leyes que regulan primeramente a los Estados, consiguientemente a los municipios del cual es el motivo del presente trabajo de investigación, de igual manera se establece la coordinación que debe existir entre los tres niveles de gobierno.

Resultantemente en el último capítulo, se establecen las participaciones y subsidios, constituyen la propia vida de los Estados y Municipios, y que demuestran la sana intención del Poder Federal, por alcanzar un más sano y equilibrado desarrollo regional, en razón a lo anteriormente mencionado, los ingresos municipales pueden y deben ser alternativa para la generación y el acceso a los satisfactores colectivos que demanda la comunidad y así mejorar la calidad de vida de esta.

Por consiguiente, en el presente trabajo se dan cuatro grandes conclusiones, respecto del mejoramiento de las haciendas municipales. Y finalmente se establece como propuesta del presente trabajo de investigación que para mejorar la libertad de los municipios se le otorgue autonomía para establecer las contribuciones que de acuerdo a los factores que demande cada población siempre y cuando las legislaturas de los estados funjan como observadores para que no afecten los intereses de la población y se haga un mal uso y manejo de dichos recursos económicos por parte de los representantes de los municipios

## **CAPITULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS ELEMENTALES DEL MUNICIPIO**

#### **INTRODUCCION AL CAPITULO PRIMERO**

En relación con los conceptos elementales que se plantean en este capítulo, es menester comentar que tales conceptos son fundamentales para comprender mejor el significado, origen y atribuciones del municipio la diferencia que existe entre este y ayuntamiento y la interrelación que guardan entre si y que considero su estudio debe ser en conjunto.

Aparentemente el termino municipio se encuentra establecido, pero no es así, ya que posiblemente se debe a que este término es tan común y familiar en los diferentes contextos y situaciones, que en ocasiones confundimos el significado del municipio con ayuntamiento pero estos son dos conceptos diferentes en el presente trabajo antes de formular un concepto propio analizaremos los conceptos y definiciones más representativos que existen en el municipio y ayuntamiento, a efecto de tener conceptos y definiciones precisos que nos ayuden a comprender mejor cada uno de estos dos conceptos diferentes.

En el presente trabajo partiremos de el origen del municipio así como de sus antecedentes etimológicos, para después estudiar diversos conceptos que a mi juicio y en base a los conceptos que emiten los diversos y distintos estudiosos del derecho en materia de derecho municipal, y que los mismos son esenciales para comprender el concepto de municipio, debiendo entender y comprender sus características propias, dentro del marco histórico, para posteriormente enfocarnos a los temas de las autoridades municipales y de los funcionarios municipales, así como sus funciones y atribuciones de cada uno, facultades y prohibiciones, las cuales serán el punto medular del presente trabajo.

Dentro de lo que debemos de comprender que es el municipio, como apareció cuáles son sus objeto, fines , características, cuáles son sus elementos y su realidad actual por lo que es menester conocer sus antecedentes, transformación

y regulación jurídica (principalmente dentro de nuestro marco constitucional) para considerar la necesidad de crear, modificar, reformar y actualizar organismos dentro de las finanzas públicas municipales con el objeto de actualizar organismos y leyes, reglamentos para mejorar el desarrollo general del municipio, y la actividad del servicio público municipal enfocando especialmente en el presente trabajo a las actividades y/o funciones que debe desarrollar en las finanzas públicas del municipio como parte medular del mismo.

Históricamente encontramos que el municipio nace como una solución pragmática de los romanos para resolver el problema de cómo gobernar los pueblos que iban conquistando y que constituían su gran imperio, ya que carecían de personal administrativo necesario para gobernar cada uno de los pueblos conquistados por ello le concedieron facultades a la población o a los individuos conquistados para que ellos mismos se auto gobernarán, dentro de las imitaciones que establecía el derecho romano y además con la obligación a cargo de los vecinos de pagar un tributo (munare) que significa carga o gravamen; el conjunto de obligados recibía el nombre de municipio donde se derivan el nombre de municipio y a partir del cual se empieza a crear una serie de normas jurídicas para regular las relaciones que surgen con esta situación, esto es, aquí empiezan a nacer las relaciones jurídicas que forman parte del derecho municipal y que son objetos de estudio del presente trabajo.

En la actualidad el municipio, sin restarle importancia a diversos conceptos que emiten diversos estudiosos del derecho en materia municipal, y que el doctor en derecho Reynaldo Robles Martínez, es el estudioso del derecho que más integra todos y cada uno de sus elementos, para definir de una manera sencilla y congruente diciéndonos que el municipio *“es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y auto gobernarse con sujeción a un orden jurídico superior”*.

El municipio es un ente territorial de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices dada en la constitución política de los estados unidos mexicanos, conforme con el sistema vigente en México.

El principal órgano del municipio y representante es el ayuntamiento, ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace la constitución de la República Mexicana, ese ayuntamiento (integrado según lo prevea la ley local correspondiente) no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal, esta disposición constitucional señala la prohibición de que exista autoridad alguna situada entre el ayuntamiento y el gobernador, tiene su origen en la situación anterior en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la cual hubo funcionarios (con diversas denominaciones ) que controlaban determinado número de municipios lo que generaba los llamados cacicazgos en las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos anteriores a la de 1917.



## 1. CONCEPTO DE MUNICIPIO

Para el maestro Rafael Martínez Morales, quien da un concepto de Municipio de la siguiente manera *“el municipio es una de las figuras de organización política más antigua del mundo; suelen estudiarse antecedentes en el derecho romano y en el derecho español medieval, como precedentes del actual municipio mexicano. Se considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad”*<sup>1</sup>

Para el jurista López Sosa nos emite su definición de la siguiente manera *“el conjunto de normas jurídicas que norman la integración organización y actividad del municipio así como sus relaciones con otros órganos con el estado y con los particulares”*<sup>2</sup>

Así como el estudioso del derecho Otto Gonnemwen *“quien los preceptos jurídicos cuyo objeto es la formación y desilusión del municipio su constitución interna la designación de sus órganos sus decisiones y sus relaciones con el estado los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma del ejercicio del poder público y otras actividades forman el contenido del derecho municipal”*.<sup>3</sup>

Para el jurista Mexiquense Reynaldo Robles Martínez da un concepto de la siguiente manera:

*“El derecho municipal es el conjunto de normas jurídicas que regula la constitución, formación integración, organización y funcionamiento del municipio, las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales entre estos y órganos estatales o bien con los particulares”*.<sup>4</sup>

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el municipio libre, que en términos del artículo 115 de nuestra Constitución Federal, presenta las siguientes características:

---

<sup>1</sup> Martínez Morales Rafael. "Diccionario Jurídico General", Editores IURE, Mexico.2007. Pág. 794.

<sup>2</sup> López Sosa Eduardo. "Derecho Municipal Mexicano". Editorial, Universidad Autónoma del Estado de México, Segunda edición, México, 1999.pag.21.

<sup>3</sup> Gonnemwein. Otto. "Derecho Municipal Alemán "Instituto de Administración local. Traducción de Miguel Sáenz Sagaseta. Madrid España.1967.Pag.10.

<sup>4</sup> Robles Martínez Reynaldo. "El Municipio". Editorial Porrúa, Mexico.2009. Pags.3, 4.

Tiene personalidad Jurídica Propia y es administrado por un Ayuntamiento de elección Popular directa, compuesto por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Administra libremente su Hacienda, la cual se forma, en los términos de las leyes estatales, con los rendimientos que sus bienes le produzcan, las contribuciones que le fije el congreso local, las participaciones que le otorgue la legislatura local, las participaciones Federales, y los ingresos derivados de la prestación de los Servicios Públicos Municipales.

El Presidente Municipal es el ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento; el Síndico es el Representante Jurídico del Ayuntamiento y el Vigilante del Patrimonio Municipal; y los Regidores tienen a su cargo la Vigilancia y atención de las materias específicas que les señalen, como Mercados, Aguas, Drenaje, Alcantarillado, Obras Publicas etc.

## **1.2. ORIGEN DEL MUNICIPIO**

En este apartado revisaremos el origen del municipio y definiremos si podemos aceptar, como lo pretenden diversos autores que el municipio es:

- A).-** Una formación natural anterior al Estado según la tesis sociológica;
- B).-** Una creación del Estado, según la tesis jurídica; o
- C).-** Una formación natural, reconocida por el Estado como la concibe la tesis eclética.

### **A). TESIS SOCIOLOGICA.**

Esta tesis sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación.

Por ello, el dilema será averiguar si el Municipio existía antes que el Estado.

Por lo que el doctrinario Posadas manifiesta lo siguiente: *“El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.”*<sup>5</sup>

Para el maestro Fernando Albi quien nos da un comentario en relación a la tesis sociológica que comentamos:

*“La constitución de los Municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias a principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.*

*Enseguida, por una consecuencia completamente natural experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal, se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formados naciones.”*<sup>6</sup>

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado. El municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad hasta llegar a Municipio como una agrupación natural de tipo local. Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por los autores del siglo XIX que han estudiado el origen del Municipio desde las diferentes escuelas sociológicas, tesis jurídica y tesis eclética que nos encontramos desarrollando en este trabajo de tesis profesional.

## B). TESIS JURIDICA.

Esta tesis por su parte, sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio

---

<sup>5</sup> Posadas Adolfo. “El régimen municipal de la ciudad moderna”, Ed. Librería de Victoriano Suarez, Madrid España 1927. pág. 37.

<sup>6</sup> FERNANDO ALBI, “Derecho Municipal Comparado”, ed. Aguilar Madrid España 1953Pag. 28

determinado. Por lo tanto el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya antes de que la ley denomine Municipio aun conglomerado social, este no existe como municipio, es simplemente un centro de población, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.

Uno de los exponentes más típicos de esta tesis es el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien afirma que; ni teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado Municipio Natural, ya que:

*“El Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio. Por tanto no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, “Entre Municipios Naturales”, ya que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ópticos o naturales por sí mismos, es decir, si ninguna estructura jurídico-política en la que proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el Municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca.*

*Mientras un conglomerado humano que forma parte de la población estatal no se le organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de un Municipio.<sup>7</sup>*

### C). TESIS ECLETICA.

Reconociendo el 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 requiere los dos elementos.

Álvarez Gendin, dentro de esta tesis eclética nos dice:

---

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 2007. Pag.905.

*“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”<sup>8</sup>*

Por su parte el estudioso en derecho Municipal Carmona Romay, señala:

*“Es el Municipio una institución de bases sociológica y por lo mismo ius naturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere al hombre la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad de logro de sus fines.”<sup>9</sup>*

El jurista Mouchet manifiesta en este sentido:

*“ El disfrute de los Municipios de la plenitud de sus facultades, se presenta de la misma forma que el desarrollo de la persona humana, quien también tiene derechos naturales y los ejercita cuando llega a la mayoría de edad, no se descarta la existencia de esa persona porque el legislador no reconozca a los menores de dieciocho años, por ejemplo la facultad de contraer matrimonio; de la misma manera que la ley puede establecer como requisito legal para el municipio cierto número de habitantes, o que se reúnan ciertas condiciones económicas.”<sup>10</sup>*

Por lo que Considero, que el Municipio es una creación jurídica y para sustentar mi postura, analizo las posturas sociológicas y eclécticas, explicando el porqué las considero inaceptables.

La tesis Sociológicas funda en la existencia del Municipio natural, es decir, una agrupación humana que espontáneamente, evoluciona hasta la conformación de un Municipio.

Según esta Tesis, un Municipio es una asociación de vecindad, que ocupa un territorio determinado y realiza fines comunes que exceden los particulares de cada individuo o familia y por consecuencia, toda asociación de vecindad, que ocupe un territorio determinado y realice fines comunes será un municipio. Dentro de lo que podemos concluir que el municipio no puede ser creado antes del Estado porque este forma parte de él. Y no puede existir y aparecer antes del

---

<sup>8</sup>Álvarez Gendin, Sabino “Manual del Derecho Administrativo Español, Ed. Bosch Barcelona España 1954, pág. 7

<sup>9</sup>Carmona Romay Adriano. Nota sobre la Autonomía Municipal, Edit. Librería, la Habana, Cuba 1953, pag.16

<sup>10</sup> Fernando Albi, “Derecho Municipal Comparado”, ed. Aguilar Madrid España 1953 pág. 170.

Estado, porque el estado es la base de toda Organización de Un país y un Municipio.

### **1.3. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA ROMANA**

El Municipio como institución jurídica nació a la vida jurídica en Roma, cultura de la cual provienen casi todas las instituciones jurídicas del mundo occidental, por ello estoy de acuerdo con la afirmación que hace Teresita Rendón:

Roma, durante el florecimiento del gran imperio, entendió la Institución, Municipal como lo observa nuestro Sistema Constitucional Mexicano, es decir, como base administrativa y política del imperio; por tanto, es menester que se exponga una Reseña histórica de Roma.

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

Roma se encontraba reducido a una sola ciudad, que constituía la base de sus costumbres y la igualdad de sus leyes, con lo que se le daba un carácter municipal a este pueblo, dando como resultado que Roma, presentará resistencia a cualquier cambio que trastornará su organización preestablecida, lo que constituía para el pueblo romano un obstáculo para su progreso social. En Roma existían dos clases sociales predominantes los patricios y los plebeyos, los patricios eran los que detentaban el poder, los plebeyos quisieron poner fin a la desfavorable situación que vivían y abandonaron la ciudad, al ver esta situación los patricios cedieron y establecieron la "Tribuni Plebis", los cuales tenían el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos estos magistrados junto con los "Aediles

*Plebis*” los que estaban encargados de defender los derechos de los plebeyos, así surgieron los ediles y con ello nació el régimen edilicio y prácticamente nace en Roma el Municipio institucionalizado. Los Patricios y los Plebeyos, vivían en constante lucha por detentar el poder político que era el “Imperium”, así es cuando el pueblo Romano se da cuenta de que la guerra se convierte en un medio para obtener el poder político, así como para lograr la conquista de otras ciudades.

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

Estas eran las razones por las cuales Roma no podía conseguir que varias ciudades se unieran y vivieran bajo el mismo título y gobierno, ya que se trataba de reunir a las ciudades vencidas con las vencedoras, por lo que Roma tuvo que implementar, dos formulas, una la llamada “*La Deditti*” y “*La Socci*”; con ellas Roma consultaba a los pueblos que iban a ser atacados para que optarán por cualquiera de las dos formulas, los pueblos que se pronunciaban por la “*Deditti*”, eran aquellos que se negaban a someterse pacíficamente a Roma,

por lo que Roma los invadía y de esta manera esos pueblos perdían su religión, gobierno, dioses, ya que su población a partir de ese momento era dispersada y sus edificios eran destruidos. Los pueblos que se pronunciaban por la “Socci”, se entregaban a Roma sin luchar, pero estos Pueblos conservaban sus instituciones, estas ciudades eran llamadas libres, ya que así lo eran en su régimen interior, pero formaban parte del imperio Romano, por lo que dichas ciudades tenían que pagar un impuesto a Roma y le enviaban soldados para sus legiones. Es por ello que Roma creó al Municipio como una forma de organización política, por tener la necesidad de dirigir a varios pueblos, otorgándoles algunas libertades para auto gobernarse, las cuales se convirtieron en formas de estricta convivencia.

La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma, Según el maestro López Sosa

*“El pueblo romano tiene su origen en tres grupos étnicos; latinos, sabinos y etruscos; los cuales se dividieron en tres tribus que formaron el populus romanus quiritorium, siendo éstas las de los ramneses, titienses, luceres, la confederación de estas tres tribus fue la que integró la ciudad romana, en comitia curia que era la asamblea pública y que finalmente formaba el Estado romano”.<sup>11</sup>*

Es en esta etapa de la vida Romana, en la que se origina el nacimiento del Derecho Municipal,

*“Con su propia legislación, el Municipio adquirió un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que precisó sus funciones además de reconocer y acatar las leyes generales del estado, lo que originó según Momen el nuevo Derecho Municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado.”<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup>López Sosa Eduardo, “Derecho Municipal Mexicano”, Primera Edición, México, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p.38.

<sup>12</sup> Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Novena Edición Actualizada, México, Editorial Porrúa, 2009, p.58.



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

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

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

posteriormente comienzan a desaparecer diversos cargos municipales, quedando únicamente la curia como órgano de gobierno ello en virtud de que la ciudadanía rehusó a los cargos municipales por la fianza que tenían que pagar como garantía de su honradez.

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

### 1.3.1. VISION HISTORICO-MUNICIPAL EN ESPAÑA

España fue uno de los territorios que mayores invasiones tuvo, debido aquí su economía estaba basada en el comercio marítimo, por lo que la Península ibérica fue dominada por los celtas, griegos y cartagineses, pero al Llegar el imperio Romano a dicha península, la cultura romana se extendió en Sus territorios, así también tomo fuerza la influencia Romana en el derecho De la península, cuando Roma concedió la ciudadanía a los hombres libre ello como consecuencia de las distintas invasiones que sufrió la península Ibérica, *“Fue, pues, Cádiz el primer Municipio extra itálico fundado por Roma Que entró en confederación de ciudadanos romanos”*.<sup>13</sup>

Así se encuentra latente la influencia romana sobre el municipio español, como consecuencia de la absorción de Roma sobre esta península, *“el Municipio de España fue influencia de la cultura romana, visigoda y aún de la árabe, lo que hizo que esta institución, tuviera sus propias peculiaridades y características, que hicieron que el municipio español sea genuino Auténtico”*.<sup>14</sup>

En España, en un principio los centros de población existían dispersos y Aislados y es hasta la dominación romana, cuando los pueblos españoles se

---

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ibidem

Establecen propiamente como Municipio, sin que todas las poblaciones que Constituían España, adoptarán dicha organización, las cuales se encontraba

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

Cuando Roma aplica el régimen municipal en la península ibérica, este trajo como consecuencia el desarrollo de un espíritu de independencia, lo que produjo que Roma concediera privilegios a los municipios ya existentes, es en esta etapa cuando aparecen los fueros españoles; estos tienen su Nacimiento cuando los grupos que intervenían en la reconquista, dividían las tierras conquistadas en terrenos destinados a constituir la propiedad de los municipios y los terrenos restantes, eran gozados por estos grupos y los Convertían en Feudos. Con el paso del tiempo los feudales cometieron atropellos en contra de los municipios, en el intento de extender sus Dominios. Como consecuencia de los atropellos cometidos por los feudales existió la necesidad de crear reglas para resguardar los derechos Municipales, y es Alfonso V quien aprobó una ley conocida como “Fuero de León”, esta ley garantizaba la permanencia de las Administraciones Municipales España para defender su territorio fortaleció la figura del Municipio para repeler la invasión árabe, por lo que los reyes de España otorgaron privilegios a las personas que llegaban dispuestas a formar centros de población, los cuales les fueron otorgados en documentos que fueron Llamados Cartas Puebla, las cuales eran permisos o derechos de población Para ocupar un lugar determinado.

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

integrado por las cabezas de familia, se congregaba para solucionar Problemas locales, se encargaban de vigilar el manejo de la administración Del municipio, se designaban a los funcionarios que ejercerían Responsabilidades oficiales quienes recibían el nombre de alcaldes, jurados alguaciles, alarifes y almotacenes, a cambio de derechos como esto, los pobladores tenían la obligación de defender su municipio, por lo que los Vecinos estaban capacitados como guerreros o militares. La Carta Puebla Era conocida como un derecho de población o permiso, también se refería al Otorgamiento de derechos específicos a poblaciones ya establecidas, a este Otorgamiento se le llamó Fuero Municipal, dichos documentos eran considerados leyes, en los cuales se consagraban potestades de cada Ciudad entre ellas la de auto gobernarse Los ciudadanos en el municipio español tuvieron derechos esenciales Como el de igualdad ante la ley, respeto a sus domicilios, elegir funcionarios Colaboración en tareas públicas, etc.

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

Esta es la época en la que el Municipio español tuvo mayor auge, ya que El gobierno tenía autonomía tanto en lo político como en lo administrativo, en Virtud de que los encargados de los órganos de gobierno, eran elegidos por Elección directa. Así el municipio se convierte en un medio para controlar a los señores feudales, cuando la corona consolido su poder, los reyes comienzan a Intervenir en la vida interna de los pobladores, limitando de esta manera los Derechos del municipio español y así disminuyendo su autonomía. Los pueblos para no ser víctimas de la arbitrariedad, tenían que defender sus

Intereses, sin depender del monarca, entonces los ayuntamientos luchan por tener presidentes elegidos por el pueblo, pero cuando la monarquía adquiere firmeza para hacerse respetar, aparece la figura de los corregidores, quienes dependían directamente de la corona para jerarquizar al ayuntamiento, por lo que fueron los máximos exponentes de la centralización del municipio castellano. De esta manera es como inicia la decadencia del municipio:

*“el proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI, al crearse la institución del Corregidor y acentuarse por parte de los monarcas una política centralizada con intervención, abierta o solapada, en la elección de los corregidores y en la de los procuradores Representantes en las Cortes”*<sup>15</sup>

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

### **1.3.2. VISION HISTORICO-MUNICIPAL EN FRANCIA**

Los historiadores nos señalan que entre los siglos XI y XIV reaparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia, a principios del siglo XII este país, era un gran reino desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpando casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo.

---

<sup>15</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos Op. Cit. Págs., 394, 395.

Las concesiones al Municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo. Cuando reaparece el Municipio es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales a través de una carta que era breve y no describía bien las costumbres. Para Dutailis, la característica principal era la munia o juramento. *“Conceder el Municipio a un grupo de burgueses de una ciudad, era permitirles formar una asociación, ligarse unos a otros por juramento”*<sup>16</sup>

Así que el Municipio, en la acepción que recoge Dutailis, tiene exactamente el mismo sentido que un juramento en común.

Para el jurista en derecho PIRENE, manifiesta: “que el municipio tiene relevancia histórica desde fines del siglo XI, las actividades de las ciudades al romperse la economía cerrada, condenaban al régimen señorial a su desaparición progresiva, organizado el pueblo e impulsado por razones sociales, reclama la igualdad de derechos políticos y trata de arrebatar el gobierno a los patricios.”

Para el estudioso en derecho LUCHAIRE, nos manifiesta:

*“Cuando ese movimiento popular, ha tenido como resultado no solo para asegurar para el pueblo, las libertades de primera necesidad que reclamaba, sino también disminuir en su provecho la situación política del señor, arrebatando a este una parte de sus prerrogativas señoriales, no solo ha surgido una ciudad con franquicias, sino un señorío burgués, investido de cierto poder judicial y político”*<sup>17</sup>

Para LUCHAIRE señala:

*“Que ese deseo de paz lo que llevo a los señores feudales a autorizar la formación de dichos vínculos municipales, ya que muchos de ellos comprendieron que la población urbana solamente podría enriquecerlos si vivía en seguridad”*<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Petit Dutailis, Los Municipios Franceses. Traducción de José López Pérez Ed. UTEHA, México, 1959, pag.26

<sup>17</sup> Luchaire, Les communes Françaises I. Epoque des capetins directs. Paris Francia 1980, citado por Ch. Petit Dutailis, op.cit. 26.

<sup>18</sup> Luchaire op. Cit. Pág. 68

Señala el mismo autor antes citado lo siguiente:

*“Las ciudades elevadas a la dignidad de municipio investidas de ciertas soberanías del derecho de nombrar a sus magistrados, de gobernarse por sí mismas, han cesado de pertenecer a la clase de pecheros o de villanos. A título de señores colectivos se han convertido en miembros de la sociedad feudal”.*<sup>19</sup>

En la carta concedida por Enrique II, se establece esa finalidad de militar al señalar que, *“Les concedió además que tengan un municipio para la defensa y seguridad de su ciudad y sus bienes”* el mismo rey en 1199, señala:

*“Concedemos a todos los hombres de la rochelle y a sus herederos un municipio jurado en la rochelle, con el fin de que puedan defender mejor y conservar mas íntegramente sus propios derechos y los nuestros para sostener sus derechos, y los nuestros y los de nuestros herederos, ejerzan y empleen la fuerza y el poder de sus municipios cuando sea necesario, contra todo hombre, salvo, nuestra fidelidad”.*<sup>20</sup>

Por lo que considero que a partir del siglo XII, se fomentan y se establecen municipios en los puntos estratégicos importantes, ahí donde los reyes de Francia se sientan amenazado, ya sean las fronteras como Inglaterra, o bien en la Alemania o en la Flamenca aunque el rey no revela los motivos en donde concede a sus burgueses el derecho de fundar municipios solo por amor hacia ellos, la situación geográfica y las amenazas o connato de guerra con el país colindante demuestran claramente el motivo por el cual Francia empezó a crear dentro de su país la figura administrativa del municipio, siendo este un antecedente importante para el presente trabajo que realizamos.

#### **1.4. ANTECEDENTE HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

Diego de Velázquez Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortez, la Dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban en

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup>Ch. Petit Dutailis, Op. Cit; pag.86.

occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares; El capitán contaba con comerciantes y banqueros los fondos necesarios o el suministro de barcos, provisiones, municiones, pacotilla para el trueque, cambio de compartir las presas y el botín obtenidos, tenía también que reclutar a los miembros de la expedición.

La expedición de Cortes fue subsidiada en parte por el Gobernador Velázquez y el mismo capitán invirtió toda su fortuna que no era mucha en ella, además conto con el dinero que le prestaron particulares en Cuba.

La Corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento que se llamaba capitulación, Cortes no conto con la debida capitulación por lo que Velázquez, le entrego un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas durante el viaje, entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes; se prescribía sondear puertos y mares; decir a los naturales que iban por mandato del rey a visitarles y que vinieran a su obediencia; informarse sobre las cruces adoradas por los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves, hacer relación de la tierra y sus particularidades, etcétera.

Cuando Cortes estaba listo para partir. Diego Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que el capitán apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519.

Cortes no había sido facultado por Diego de Velázquez, para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión. Cortes tenia formación jurídica, ya que estudio en la Universidad de Salamanca durante dos años Derecho y según señala Ochoa Campos<sup>1</sup> había sido alcalde mayor en Cuba.



El Municipio estaba en su apogeo, en lamento de los expeditarlos por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; claro esta fundando nuevos centros de población.

Así para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además en el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez.

El primer Municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Bernal Díaz del Castillo, nos relata que:

*“Ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombro Villa Rica de la Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca”.*

La fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio, es la de 10 de julio de 1519. Antonio de Solís en su libro La Conquista de México, nos narra cómo quedo integrado el primer ayuntamiento:

Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Porto carrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.

Nombrándose también el escribano de Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservo después en la parte en donde quedo situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro

que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz<sup>21</sup>

Ante este Ayuntamiento, Hernán Cortes renuncia al gobierno del ejército que poseía, según Solís, sin otro título que un nombramiento de Diego Velázquez, que fue con poca intromisión escrito y revocado.

*“El ayuntamiento en quien reside hoy la representación de nuestro Rey, puede en su real nombre proveer el gobierno de armas. el ayuntamiento acepto la renuncia de Cortes y le nombro Capitán del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del ejercito, ya que ahora no tiene Soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es defender la autonomía municipal, inclusive en contra del gobernador de Cuba.”<sup>22</sup>*

Antonio de Solís nos narra cómo notifican de su nuevo carga a Hernán Cortes.

*“Hecha esta diligencia, partieron los alcaldes y regidores llevando tras si la mayor parte de aquellos soldados, que ya representaban el pueblo, a la barraca de Hernán Cortes y le dijeron, o notificaron, que la Villa Rica de la Veracruz, en nombre del Rey Don Carlos y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en concejo abierto le había elegido y nombrado por Gobernador del Ejercito de la Nueva España, y en caso necesario le requería ordenaba que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de su majestad”<sup>23</sup>*

En cuanto al primer municipio de la América Continental, lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz, (hoy conocido como la Antigua a 10 Km. del puerto) fundado por don Hernán Cortes el 22 de abril de 1519 y nos narra Bernal Díaz del Castillo *“que para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marco la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instalo una heroica en los alrededores”*.<sup>24</sup>

Hernán Cortes parte a las tierras occidentales en contra de la voluntad de don Diego de Velázquez, Gobernador de cuba. Cortes desembarco en las costas

---

<sup>21</sup> De Solís, Antonio. Historia de la Conquista de México, Ed., Cosmos, México, 1977, Pag.85.

<sup>22</sup> Ibídem.

<sup>23</sup> Ibídem

<sup>24</sup> Díaz del Castillo Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Herrero Hermanos, Tomo I, México, 1937. Pág. 123

de Chalchihuacan, e inicio sus operaciones con dos actos simbólicos: *“La quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba y la solemne fundación del ayuntamiento”* Teresita Rendón Huerta Barrera.<sup>25</sup>

Cortes sabedor de que no había sido autorizado para conquistar un nuevo reino, se valió de la institución municipal que para eso entonces estaba en su apogeo, para ocupar las nuevas tierras, como bien señala Reynaldo Robles:

*“Y así lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa, y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez”*<sup>26</sup>

#### **1.4.1. CONSTITUCIÓN DE CADIZ**

La Constitución Española de Cádiz (1812) debe de considerarse como antecedente importante, pues si bien es cierto que nuestro país tuvo escasa vigencia, ejerció gran influencia, en la estructura jurídica del Municipio Mexicano. Esta constitución regula al municipio en su título sexto, capítulo primero artículo 129 al 323 y representa un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que este órgano tuvo. Dentro de sus asientos podemos destacar en primer lugar que regula al ayuntamiento como órgano de gobierno local, estableciendo importante innovaciones como son: la estructura y funcionamiento del ayuntamiento estableciendo las bases mismas de la seguridad de la esfera de gobierno en comento.

En esta tesitura podemos mencionar que existieron puntos negativos en referencia siendo estos; la implementación de jefes políticos; la cual centraliza la autoridad que tendrán los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía. Los jefes políticos presidian el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y

---

<sup>25</sup> Op. Cit. Pág. 92.

<sup>26</sup> Reynaldo Robles Martínez Op. Cit. Pág.75, 76.

ordenamientos del gobierno dentro del municipio, eran el conducto entre las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, así mismos calificaban las elecciones de los ayuntamientos. Estos jefes políticos que adopto nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX

En palabras del estudioso en derecho Felipe Tena Ramírez en su obra intitulada leyes fundamentales de México 1808-2005 en relación al tópico en comento refiere:

*“incluyese la publicación de la carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, no solo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se les reconoció en la etapa transitoria que presidió a la organización constitucional del nuevo estado”<sup>27</sup>*

#### **1.4.2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON**

En este documento se organiza el poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del Municipio, no lo estructura, aunque señala algunas disposiciones que presuponen la existencia del Municipio.

Hidalgo sucedió en la dirección del movimiento insurgente, don Ignacio López rayón, quien en agosto de 1811, instalo en Zitácuaro la suprema junta nacional americana encargada de gobernar a nueva España en nombre y en ausencia de Fernando séptimo a imitación de las juntas que se habían formado en la península.

Además del órgano de gobierno, rayón se preocupo por formar una constitución, para lo cual elaboro con el titulo de elementos constitucionales el documento que se publica.

---

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México 1808-2005; vigésimo quinta edición ed. Porrúa México; 2008, pág. 59.

Tiempo después en marzo de 1813, rayón censuro su propio proyecto y le manifestó a Morelos que no podía convenir en que se publicara “la constitución que remití V.E. en borrador, porque ya no me parece bien”, sino que era preferible esperar a que se pudiera dar “una constitución verdaderamente tal”<sup>28</sup>. Sin embargo el proyecto de rayón tuvo influencia en las ideas de Morelos y sirvió, sobre todo para estimular la expedición de la ley fundamental a la que hacemos referencia y que como se puede apreciar dicho documento tuvo influencias y trascendencia histórica en nuestro país tomando como base que en el año en que se elaboro dicho documento era cuando estaba iniciándose la independencia en nuestro país

### 1.4.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

Aunque el decreto para la libertad de la América mexicana sancionado en Apatzingán el dos de octubre de 1814 careció de vigencia es importante conocerlo porque contiene el pensamiento de nuestros libertadores. *“dicha constitución conservo el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal”*<sup>29</sup>. Para fundar su aseveración Ochoa campos transcribe el artículo 211 de dicha constitución. Pero este artículo esta dentro del artículo XVII que se denomina “de las leyes que se han de observar en la administración de justicia” por lo tanto dicho artículo no se refiere al municipio en forma particular.

Tampoco en los sentimientos de la nación o veintitrés puntos dados por Morelos para la constitución hay referencias en forma directa al Municipio, ni en el plan de Iguala ni los tratados de Córdoba se mencionan el problema municipal.

---

<sup>28</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 23.

<sup>29</sup> Ochoa Campos Moisés, derecho municipal ed. Porrúa; México 1999 pág. 229

#### **1.4.4. REGLAMENTO PROVINCIAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO**

Este documento establece las elecciones de los ayuntamientos, específicamente en su artículo 24 señalando que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador (art. 44.) Los jefes políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (art.54).

Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario (art.92).

#### **1.4.5. PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NACION MEXICANA DEL AÑO 1824**

Este plan en su artículo 25, estableció que las legislaturas de los Estados podrían organizar provisionalmente su gobierno interior y entre tanto serían observadas las leyes vigentes. En materia municipal estas eran las que se desprendían de la constitución de Cádiz.

El congreso, que remplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1824, y dos días después celebró su instalación solemne. “los diputados de los nuevos estados- Zabalas- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los estados unidos del norte de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores don Miguel Ramos Arizpe, de quien ya he hablado, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de constitución. Ya no había partido monárquico el de los centralistas lo componían como principales, los diputados, Becerra, Jiménez Mangino, Cabrera, Espinoza, doctor Mier, Ibarra y

paz: el de los federalista Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, Godoy y otros”<sup>30</sup>

#### **1.4.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL 4 DE OCTUBRE DE 1824**

Esta constitución deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, como lo podemos ver en el artículo 161, fracción I.

*Art. 161.- “Cada uno de los estados tiene obligación:*

*I.- de organizar su gobierno y de administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.”<sup>31</sup>*

Como se puede apreciar en el artículo antes mencionado de la constitución de 1824, de nuestro país, se empieza a establecer la forma de organización de nuestro estado mexicano, de igual manera su forma de gobierno como es república representativa, federal y democrática como en la actualidad se puede apreciar que a la fecha se han cumplido con algunos de los postulados de esta constitución, de igual manera su administración que la ejerce en forma directa el poder ejecutivo siendo el de las más representativas

#### **1.4.7. CENTRALISMO BASES CONSTITUCIONALES DE 1835**

Dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnando por la forma de gobierno republicana democrática y federalista y los segundo a

---

<sup>30</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 153.

<sup>31</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 191

pretendiendo que gobernarán las clases preparadas y luchando posteriormente, por la monarquía y el centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Salaman resumía sus principios diciendo:

*“el primero es el conservar la religión católica, entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, estamos decididos contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de lecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular mientras no se descansen en otras bases”<sup>32</sup>*

Las reformas eclesiásticas y militares propuestas por Gómez Farías, quien en su carácter de presidente gobernó de 1832 a 1834 en ausencia del presidente Santa Anna, propiciaron la división del partido liberal, ya que en una parte conocida como los “moderados” aceptaba la necesidad de las reformas, pero consideraba que su implantación debían ser paulatina y por la vía de la persuasión, y el otro grupo llamado de los “puros”, quería serlo con medidas prontas y enérgicas al ligarse moderados y conservadores se suspendieron las reformas de Gómez Farías y regreso Santa Anna al poder.

En 1835 se reunió el congreso general iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la constitución y posteriormente el 15 de Julio se pospuso y aprobó que el congreso fuera constituyente. Se nombro una comisión, la cual presento el 23 de octubre de 1835 las bases de la nueva constitución concluyendo así el sistema federalista. En estas bases constitucionales de la república mexicana, se señala que para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; estas serán elegidas popularmente, del modo y el número que establecerá la ley y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas.

---

<sup>32</sup> Salaman Lucas citado por Tena Ramírez pág. 199



El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover en cuanto conduzcan al bien y prosperidad de los departamentos, y tendrán las facultades económicos municipales, electorales y legislativas que explicara la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de ultima clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.

#### **1.4.8. CONSTITUCIÓN DE 1836**

El constituyente dividió la nueva ley fundamental en siete estatutos, por lo cual se reconoce como la constitución de las siete leyes.

La primera ley se promulgo el primero de diciembre de 1835 las seis restantes se publicaron juntas en 30 de diciembre de 1836. La ley sexta regulaba la división del territorio de la república y el gobierno interior de sus pueblos. Establecía que la república se dividiría en departamentos, estos en distritos, los cuales a su vez, se dividirían en partidos. El departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta departamental y duraban quince años en su cargo.

Para ser integrante del ayuntamiento; además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad, y de edad, había uno económico; en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales.

Estas ordenanzas las disposiciones que se dicen conforme no necesitan previa aprobación, podrán desde luego ponerse en práctica pero con sujeción a los que después resolviera el congreso.

Esta constitución tiene el merito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque este quedo constreñido, casi ahogado por los departamentos

perfectos y sub-perfectos, debido a la centralización de poder, pero esto viene desde la constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la revolución.

Su vigencia fue efímera ya que no se satisfizo ni a los puros ni a los moderados por ello en octubre de 1939 se declararon desaparecidos los poderes, a acepción del judicial y se autorizo la reforma de la constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el ayuntamiento lo integraría solo los corregidores y síndicos que se renovarían por tercios cada dos años, así, al suprimirse el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional.

#### **1.4.9. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL 26 DE AGOSTO DE 1842**

En su artículo 24: “La administración interior de los estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello en que no estén obligados por esta constitución para la conservación de la unión federal”.

Se puede apreciar de lo estipulado con anterioridad que el estado federal siempre ha tendido a otorgar autonomía a cada uno de sus partes integrantes pero unidos sobre todo en un régimen federal en todo lo concerniente a su régimen interior, lo mismo sucede con el régimen jurídico es por esta razón que desde ese proyecto de constitución se desprende una vigencia hasta 1835 razón por la cual rigió y estableció las bases tanto de los estados como de los municipios.

#### **1.4.10. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843**

Esta ley contiene disposiciones respecto a los municipios, solo en su artículo 134. “de las facultades de las asambleas departamentales”, en su fracción X, disponen “hacer la división política del territorio del departamento establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas administrativas y reglamentar la policía municipal, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, en su fracción XIII señala “Aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.<sup>33</sup>

Por lo que esta base de organización política de la república mexicana se componía de 202 artículos, dentro del cual se establecía su territorio, su forma de gobierno y su religión, a los habitantes de la república, igual forma se establecía el poder ejecutivo que presentado por un presidente constitucional mexicano, por un poder legislativo, este dividido en dos cámaras una de diputados y otra de senadores de igual manera se estableció el poder judicial, como un poder independiente y representado por la suprema corte de justicia de la nación como un órgano representativo para la administración de justicia de la clase más vulnerable.

#### **1.4.11. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL 18 DE MAYO DE 1847**

En esta acta se restituye la vigencia del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, y entre sus disposiciones destaca la de facultar a las asambleas departamentales para probar los planes de arbitrios los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades

---

<sup>33</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 405

Diez días después de consumado el alzamiento del general Salas, desembarco en Veracruz el 16 de agosto de 1846 el general Santa Anna, quien de su destierro en Cuba venía al llamado del bando victorioso lo acompañaba don Manuel Crescencio Rejón, liberal quien ya para entonces sostenía que la guerra contra Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas sino que necesitaba oponer instituciones parecidas a las de ese pueblo; lo esperaba en la ciudad de México don Valentín Gómez Farías, el más antiguo jefe del bando reformista.

Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder Santa Anna tuvo que manifestarse en esta vez liberal, demócrata federalista y enemigo de la monarquía. Todo esto había en la proclamación que lanzó al entrar al territorio nacional y había además ciertos ataques poco velados a la influencia del clero como lo establece el maestro Tena Ramírez: *“si hay sentimientos religiosos el tiempo a minado el poder político de los directores de las conciencias”*<sup>34</sup>

#### **1.4.12. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE FEBRERO DE 1857**

En el artículo 109 de esta constitución reproduce el artículo 110 del proyecto de 1856. El artículo 117 establece la regla de competencia entre la federación y los estados mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas por la federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del distrito federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72 señala que dicho distrito y territorios federales se gobernaron por ayuntamientos y que se erigiría popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas el cual sería regulado por los propios Estados.

---

<sup>34</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 439

#### **1.4.13. LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE, EXPEDIDA POR VENUSTIANO CARRANZA EN VERACRUZ EL 26 DE DICIEMBRE**

Esta ley fue una edición al plan de Guadalupe y posteriormente la elevó a la categoría de la constitución al reformar el artículo 109 de la constitución federal de 1857, que quedó de la siguiente manera:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre administrado por el ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mandato de fuerza pública de los municipios donde residiesen habituales o transitoriamente. Esta fórmula es de muy importante ya que trascendió hasta nuestros días además de esta ley tan importante, Carranza propuso una iniciativa para adicionar el plan de Guadalupe con 19 proyectos de legislación social, destacándose en materia municipal los siguientes:

La ley orgánica del reformado artículo 109 constitucional.

La ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

La ley que regula los procedimientos para la expedición

La ley sobre organización municipal y el distrito y territorios federales.

#### **1.4.14. NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería

desarrollarse el Municipio Mexicano. El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo le dará libertad política a la vida municipal, sino que también la dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes y una buena ley electoral que tenga a estos completamente a estos alejados del voto público y que castigue con toda severidad, toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permita cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

De lo estipula con anterioridad se desprende lo siguiente, “la revolución tomo el nombre de constitucionalista, por que se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a huerta los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobreentendiera el designio de acatar la constitución vigente que era la de 1857, así los primeros dos documentos relativos a la rebelión, el decreto del 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente el sostenimiento del orden constitucional en la república y la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido”<sup>35</sup>

### **1.5. INSTALACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

El Municipio Mexicano surge en este país, y parece una verdad de Perogrullo, pero no podemos analizar al Municipio cuando no existía ni siquiera México.

---

<sup>35</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008, pág. 806

Han sostenido varios estudiosos del derecho, que México es un país muy joven en la historia de la humanidad, pues como tal surge a partir del 28 de septiembre de 182, se ha venido describiendo un panorama histórico en el presente capítulo, y con todo propósito hasta esta parte se ha mencionado que México va cumplir 200 años de vida.

Ahora bien, procedo a analizar el Municipio Mexicano y obviamente el Municipio Municipal Mexicano; todo lo anterior son antecedentes precursores, ancestros del Municipalismo Mexicano, pero nunca la institución con sus características propias, analizaré en Municipio Mexicano a partir del Surgimiento del país a la vida soberana e independiente.

Durante el Siglo XIX, EN México, los municipios se vieron afectados en cuanto a su libertad y su autonomía, pues desde la Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, se introdujo el nefasto sistema de los jefes prefectos políticos, quienes presidían el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los ayuntamientos.

*“Consumada la Independencia, el Plan de Iguala, así como el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1821, el acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824; la propia Constitución del 4 de octubre de 1824, reconocieron la organización Municipal, aunque no aportaron cosa alguna importante o trascendente en materia municipal incluso el régimen Federal tal parece que deje en libertad a los Estados para adoptar su régimen interior, claro sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.”<sup>36</sup>*

Ejemplo de lo anterior lo podemos ver en la trayectoria constitucional del Estado Mexicano.

La primera Constitución del Estado México dada en la ciudad de Texcoco (tezcoco), el 14 de febrero de 1827 teniendo como presidente del Congreso al ilustre Liberal José María Luis Mora; siendo gobernador de la entidad de Don

---

<sup>36</sup> Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Melchor Muzquiz disponen en su subtítulo tercero, parte segunda, artículos del 152 al 170 en cuatro capítulos lo relacionado con el gobierno político y administrativo de los pueblos.

Capítulo I. Autoridades por quienes se ha de desempeñar; aquí indica que sean los prefectos, subprefectos y los ayuntamientos.

Capítulo II. De los prefectos, aquí indica que serán los encargados del gobierno político.

Capítulo III. De los subprefectos, quienes serán un especie de auxiliar de los prefectos.

Capítulo IV. De los ayuntamientos, aquí indica cómo debe estar integrado; alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos o de regidores nombrados por elección de vecinos de la –municipalidad mediante electores (art. 161) y muy importantes son los artículos 169 y 170 que establecen las atribuciones de los alcaldes y de los ayuntamientos; correspondiendo a las primeras funciones estrictamente judiciales y de órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento y al ayuntamiento funciones administrativas y de legislación.<sup>37</sup>

## **1.6. GOBIERNO DEL MUNICIPIO COLONIAL**

La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525.

Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron

---

<sup>37</sup> Constitución Política del Estado de México 1827.



los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo.

En un principio se fueron implementado medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores Honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia; en efecto, por cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de Regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la Corona, que lo podía vender nuevamente.

Posteriormente Carlos V., en cédula del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que no tenga derecho a perpetuidad, sino solo por una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas.

Autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes Mayores o corregidores, ya que estos eran precisamente nombrados por dichas autoridades.

Eran también vendibles y renunciabiles los oficios de escribano de cabildo, de alguacil, depositario y fieles ejecutores. La venta se hace en subasta y previo pregón y solo eran admitidos a posturas los que llevaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, prefiriendo a estos aunque otros ofrecieran mayor precio.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, dos Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenían además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

Ochoa Campos nos manifiesta *“Que paralelamente al Poder Municipal, funcionaron el virrey, la real audiencia, el Tribunal del consulado en México, el Protomedicato, el Juzgado de bienes de difuntos, los Juzgados para asuntos de indios, la Santa Hermandad y el Tribunal de la acordada y en los últimos tiempos de la colonia el intendente.”*<sup>38</sup>

En este sentido, son las ordenanzas de Cortes de 1524, los más antiguos documentos que regulan la vida municipal; Toribio Esquivel Obregón los presenta en su obra a las que nos remitimos tal y como lo indica en la forma siguiente:

- *“Las primeras cinco imponen la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar;*
- *“De la sexta a la octava ordena la obligación del cultivo de la vid, de acuerdo con los indios que les fueron asignados.”*
- *“De la novena a la decimo tercera se ocupan de la obligación de otorgar a los indios la fe católica.”*
- *“La decimo cuarta prohibía exigir a los indios el, pago de tributo en oro.”*
- *“ De la decimoquinta a la diecinueve indican a los españoles la obligación de residir en el país durante ocho años, como mínimo, so pena de perder todo lo adquirido y ganaba aquí; además les otorgaba la seguridad de pertenencia de los indios, pudiendo heredarlos a sus descendientes; ordenaba que los que fueran casados en España, mandaran por sus mujeres, y los que no fueran casados debían hacerlo en un término de un año y medio y en mismo plazo debían de construir su casa; la decimo novena además proveía la justa compensación y premio de los servicios prestados a la corona por conquista.”*<sup>39</sup>

Reynaldo Robles nos refiere. En relación con las ordenanzas de 1525;

*“Estas organizaron al gobierno estableciendo que cada villa debe tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. Cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramiento que debían hacerse cada primero de enero de cada año; los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin*

---

<sup>38</sup> Ochoa Campos, Moisés, óp. cit., pàg.152.

<sup>39</sup> Toribio Esquivel Obregón. Apuntes para la Historia del derecho en México, Porrúa, México, 1984, págs. 326 y 327.

*estar presente Cortes o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto.*<sup>40</sup>

## 1.7. CABILDO DE INDIOS

Respecto a los indios, para obligarlos a vivir en los centros de población, les eran concedidas ciertas garantías, como la de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal, estaba prohibido darles solares a los españoles en pueblos indios.

La estructura política de los indígenas, estaba arraigada, funcionaba y además era necesario para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales; los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se dedico que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes; el numero que variaba, el Rey Felipe III dispuso en 1618, que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidos, mientras que en los pueblos grades debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores<sup>41</sup> existían también los escribanos, quienes registraban todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles.

Para designar a los integrantes había dos alternativas: una de tipo restringido en donde solo participaban los nobles y otros de tipo amplio donde participaban todos los vecinos de la comunidad, los españoles inferían frecuentemente en la designación de los dirigentes municipales por disposición real, los reyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones; particular interés tenían los clérigos españoles, pues de los dirigentes dependían en gran parte los logros de evangelización; al ser los que conocían el dialecto de

---

<sup>40</sup> Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, novena edición actualizada. Ed. Porrúa, México, 2009, Pág., 79.

<sup>41</sup> Miranda, José. Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Instituto de Derecho Comparado, México, pág. 152.

sus pueblos, así como sus representantes políticos tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

Entre las atribuciones de los cabildos indígenas tenemos:

- a) En apoyo a la conquista: Recaudación y entrega de los tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcción o tareas agrícolas, en beneficio de los españoles; cooperación en el proceso de evangelización.
- b) En apoyo de su propia comunidad: Planeación de nuevos caminos, suministros de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

El cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, se estableció el pago de los funcionarios del Ayuntamiento.

Al evolucionar la administración española se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los indígenas del Gobierno municipal, sobre todo aquellos que gozaban de liderazgo entre su población y afectaban los intereses colonizadores, también influyó el repudio de la población indígena a sus autoridades que sometían o consentían el abuso, lo que hizo que nadie quisiera ocupar los puestos ya que además representaban numerosas responsabilidades y bajos sueldos.

### **1.8. CABILDO ESPAÑOL**

En la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el Ayuntamiento conservó la facultad de organizar y administrar los vecinos, era un

cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas

Carlos V estableció por cedula del 22 de octubre de 1523 que:

*“Las ciudades principales de las indias deberían tener doce regidores y seis las demás; en cedula del 21 de abril de 1544 ordeno que las personas que no fuesen vecinas del municipio no podían ser electas como regidores ni para cargos concejiles.*

*Esta disposición no se cumplió cabalmente en virtud de que algunos de los municipios chicos solo tenían cuatro regidores.*

*Las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provisional, los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores, tenían además un procurador, un alférez real, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del Ayuntamiento.”<sup>42</sup>*

Los alcaldes mayores o corregidores eran designados por el virrey, tenían atribuciones de inspección e intervenían en la esfera de competencia del Ayuntamiento, su empleo lo ejercía por distritos y pueden considerarse como los precursores de los perfectos o jefes políticos, la diferencia de denominación de alcalde mayor o corregidor, consistía en que el primero tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, en tanto que el segundo lo era para las poblaciones españolas, Chaves Orozco dice que el alcalde mayor era protector natural del indio, el instrumento a través del cual se debían de ejecutar los propósitos humanitarios de las leyes, librándolos de los abusos de los caciques, de su venta como esclavos de que trabajasen como animales de carga; lamentablemente no fue así, sino por el contrario, fueron los que más abusaron de los indios.

El regidor es el más genuino representante de los vecinos con facultades Legislativas, Ejecutivas y Judiciales, el de más alta investidura entre los

---

<sup>42</sup> Gibson, Charles. Los aztecas bajo el dominio español. Ed. Siglo XXI, México, 1978, pág., 169.

Magistrados de la ciudad, su función es la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su política y sus servicios.

El procurador tiene su antecedente en Roma, en el defensor citalis, en España, era el representante o personero del municipio, en la colonia el defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aun en contra del propio cabildo.

Alguacil mayor, era una especie de policía que tenía dentro de sus obligaciones la de hacer ronda de noche por las calles en lugares públicos, con facultades para detener a los delincuentes que encontraba infraganti o por orden de autoridad competente para que les ayudasen en sus funciones, podían nombrar auxiliares.

En la ciudad de México, para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente los relativos al comercio, había dos regidores llamados fieles ejecutores, que juntamente con el regidor integraban La Fiel Ejecutoria, estando facultados para visitar mañana y tarde toda clase de establecimientos, de imponer penas por las infracciones que comprobaran.

#### Función Administrativa del Cabildo Español.

Las principales atribuciones encomendadas a los ayuntamientos en la época colonial, eran las siguientes: Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, cuidar y organizar el disfrute de tierras comunales; la atención de servicios públicos, como el agua potable, alumbrado y vigilancia de mercados.

#### Función Legislativa del Cabildo Español.

El municipio fue también fuente del Derecho a través de sus ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525.

A falta de una ley general que regulase la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que, ellas tomando en cuenta sus propias circunstancias y necesidades regularan su vida vecinal. Los aspectos sociales, las relaciones económicas, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general. Estas normas se encontraban principalmente en las ordenanzas que a decir del Lic. Moreno eran:

Las ordenanzas municipales.

Cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaba de cuestiones políticas y un buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos, las condiciones a que debía sujetarse los productos y artesanos en su elaboración, los precios a que debían venderse; los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobar, mediante examen, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal.

Las ordenanzas regulaban la organización y vigilancia de los gremios, así como las actividades comerciales, regulaba la sanidad y seguridad, ya que prevenía no se arrojaran a las calles y plazas.

Después de Cortes los fundadores de pueblos continuaron disfrutando del derecho de hacer ordenanzas. Felipe II, en sus ordenanzas, confirmó esta disposición. Carlos V limita este derecho, al establecer, por cédula del 25 de junio de 1630 que:

*“las Audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieran las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan*

*cumplir y ejecutar por dos años y las remitan a nuestro real consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación provea lo que convenga*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Moreno, Manuel M. Breve Reseña Histórica y Administrativa del Distrito Federal, citado por Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., pag.169.



## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL MUNICIPIO COMO INSTITUCION JURIDICA**

Al municipio mexicano se le puede valorar como institución desde tres puntos de vista, esto es como una institución social, política y jurídica.

Como institución social el municipio es el lugar donde el individuo convive con su comunidad local donde la sociedad realiza actividades fundamentales de convivencia humana, en el municipio el individuo tiene sus más grandes afectos: su familia su vecindario, sus amigos más íntimas de la escuela; en el municipio se realizan las principales actividades del ser humano: el trabajo, la educación, deporte; dicho en otras palabras el municipio es la organización de la convivencia social.

Como institución política se dice que el municipio es la escuela de la democracia como se puede constatar en la lucha por la libertad municipal y por su autonomía, que es postulado e ideal de la convivencia social en la comunidad local; por medio de esa libertad de dejar a la sociedad conservar sus costumbres y tradiciones, Roma impuso su Imperium; España a través del municipio logro la reconquista de la península ibérica, y la posterior colonización de América; y en México, el municipio fue postulado de la revolución mexicana a principios del siglo XX.

Como institución jurídica, el municipio crea formal y materialmente el Estado; para explicar este aspecto el municipio ideado que es el objetivo de este trabajo de tesis y en particular de este segundo capítulo, reflexionaremos sobre su naturaleza jurídica, analizaremos los elementos que lo integran como ente jurídico y sus atributos como persona jurídica.

Decía el jurista Acosta Romero y reitera Robles Martínez, que el Derecho es como el oxígeno; tan común al hombre que no nos damos cuenta que es fundamental para vivir; solo cuando se enrarece es cuando nos percatamos de su existencia, así es el derecho, según nos señala Acosta Romero, solo cuando nos es atacado nuestro patrimonio, o nuestra integridad física, aparece el derecho como Aureola que nos envuelve y nos protege.

## 2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

Un deber elemental, que me es imperativo en la realización de la presente investigación, es el de explicar con la mayor claridad posible las condiciones del municipio mexicano, para poder entender su naturaleza jurídica. Tema esencial para la comprensión *sui generis* en el derecho mexicano.

Existen una verdad universal, que por serlo es científica y que además no admite discusión acerca de ella: el derecho existe y solo puede existir entre los hombres, únicos seres que fuera de toda discusión metafísica, puede determinarse por sí mismos; es decir, son un poder activo, con capacidad de discernimiento y con facultad de propia de obrar.<sup>44</sup>

Ahora bien concentrare la tensión a la institución objeto del presente trabajo, al respecto es necesario indicar que la vigencia del municipio a pesar de las grandes transformaciones que ha sufrido a lo largo de su existencia, cada día se afirman aun mas en la vida de la sociedad mexicana.

En México, en corto tiempo del estudio del municipio, como objeto de conocimiento del derecho municipal, sean generado dos teorías que tratan de

---

<sup>44</sup> J. Jesús Castorena. "El problema municipal mexicano", Banobras, México, 1982, Pág. 27.

explicar la naturaleza jurídica del mismo, y sean generados en función de la rama a la que perteneció como objeto de estudio, es decir, los estudiosos del derecho administrativo pretenden ver al municipio como un organismo descentralizado de administración pública; indicando más aun, que el municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región.

Para los constitucionalistas que estudian al municipio como un tema más del derecho constitucional ubican al municipio como un nivel de gobierno, incluso por ser más claros, como el primer nivel de gobierno.

## **2.2. EL MUNICIPIO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION POR REGION**

Esta teoría surge del mismo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues proclama como principio político básico, el de la libertad municipal, sin embargo nunca ofrece una conceptualización de la misma, y si del análisis del texto, se traduce que el municipio jurídicamente es un régimen de descentralización.

Así el artículo 115 establece lo siguiente:

*“Los estados adoptaran, para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:*

*I.\_ Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine la competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato*

*con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.*<sup>45</sup>

Esta teoría es sostenida por los destacados juristas reconocidos por sus libros de derecho administrativo, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

El primero sostiene que la descentralización por región.

*“Consiste en el establecimiento de una organización Administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radica en una determinada circunscripción territorial; por tanto el municipio es el más claro ejemplo de esta forma de descentralización Administrativa y más aun cita el auto. El municipio no constituyen una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentre a lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; El municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a la circunscripción territorial determinada”.*<sup>46</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas sostiene en su libro de derecho administrativo:

*“La descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial”.*<sup>47</sup>

Los Constitucionalistas que estudian al municipio como un tema más de derecho constitucional, ubican al municipio como un nivel de gobierno, incluso para ser más claros como el primer nivel de gobierno.

Los estudiosos del derecho municipal Robles Martínez y Rendón Huerta Barrera, de ninguna manera aceptan esta naturaleza jurídica del municipio,

---

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, tomo IV vigésima edición, editorial Porrúa, México 2009, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, COORDINADOR MIGUEL CARBONEL, Pag.369.

<sup>46</sup> Gabina Fraga. “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 1981, pp. 210 y 211.

<sup>47</sup> Serra Rojas Andrés. “Derecho administrativo”, editorial Porrúa, México 1974, pág. 220.

postura y opinión que comparto con ellos y estoy completamente convencido con sus opiniones.

Reynaldo Robles refuta esta teoría cuando afirma:

*“El municipio no es parte del poder Ejecutivo Federal, ni el Poder Ejecutivo Estatal su competencia no se deriva de ninguno de ellos. El municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.*

*El municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la constitución federal como forma de organización política y no solo administrativa.*

*El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la Federación 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.<sup>48</sup>*

Teresita Rendón funda su posición a la teoría en cita diciendo:

*“Considero un desacierto la inclusión del municipio, en las formas de descentralización (y en esta caso por “región”), y solo deben existir por tanto las formas de descentralización, por servicios y por colaboración, en atención a que:*

*En el municipio lo que da origen a la integración del Ayuntamiento es la elección popular directa.*

*Su patrimonio es el dominio público y privado, que se ejerce sin intermediación alguna a nombre propio a demás de que posee “patrimonio dinámico”. Es decir, ingresos fiscales.*

*Los municipios son reconocidos por la ley a través de un acto declarativo.*

*El municipio tiene facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia.*

*La base de regulación del municipio la da el artículo 115 constitucional.<sup>49</sup>*

<sup>48</sup> Reynaldo Robles Martínez, El municipio, editorial Porrúa, México, 2009 pag.193.

<sup>49</sup> Rendón Huerta Barrera. Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 2007. pp.125 y 126.

Por lo que lo expresado por los juristas antes citado que sean dedicado la mayor parte de su vida al estudio del municipio, así como en la materia de derecho municipal estoy de acuerdo en esta teoría donde consideran la municipio como un organismo descentralizado por región, prácticamente lo estaríamos reduciendo a una unidad administrativa cuya única función sería la de presentación de los servicios públicos en forma eficiente, sin reconocimiento a las demás atribuciones que la propia complejidad y su naturaleza le concede.

### 2.3. EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

Los constitucionalistas ubican su teoría, precisamente, del propio texto de nuestra constitución y la fundan pero sobre todo la infieren sobre lo que expresa en diversos artículos como el artículo 3, 27, 31, 40, 73, frac. XXIII, y el 115; pero vale decir aun que fundan su posición en la constitución, lo hacen aun mas a raíz en la reforma municipal, (así llamada) primer periodo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; hasta hoy último jurista en ocupar el máximo cargo público del país y además fiel constitucionalista dada su formación profesional pues al hablar del pacto federal expreso:

*“Fortalecer el pacto federal mediante una revisión de las facultades de la Federación, los estados y los municipios; para considerar un federalismo más acorde a nuestro avance económico y social conferir mayores poderes a los estados y municipios pero, al mismo tiempo, combatir cualquier forma de cacicazgo.*

*Establecer pesos y contrapesos, al ejercicio de poder, para que toda decisión beneficie al sistema en su conjunto y coadyuve a consolidar una vigorosa sociedad civil que sea el fundamento de un estado nacional más fuerte, más libre y más independiente.*

*Es por ello necesitamos una planeación democrática y participativa que tienda a fortalecer nuestro sistema federal.*

*Siendo tres los niveles de gobierno: el municipio, el estado, que se federaliza y la Federación misma, es al mismo pueblo al que el distinto grado de competencia y con distintas ordenes de división del trabajo, se tiene la obligación de servir, de ahí el federalismo en México sea el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar*

*eficientemente las actividades de la colectividad nacional y de los estados federados*".<sup>50</sup>

Como lo establece el jurista Faya Viesca quien nos dice que el gobierno municipal:

*"Se ejercerá de manera exclusiva por el Ayuntamiento, es evidente que el presidente municipal, los regidores y síndicos ejercerán, mediante su actuación, verdaderos y reales actos de gobierno, siempre y cuando sus actos respondan a mandatos expresos del Ayuntamiento, o a disposiciones que la Ley les otorgue. Igualmente cuando sus actos correspondan a lo estatuido en los reglamentos municipales. El Ayuntamiento es el único depositario del "gobierno municipal", pero necesariamente el ayuntamiento necesita expresarse y materializar sus determinaciones y competencias a través de ciertas personas físicas. Y estas personas solamente pueden serlo el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos.*

*Ahora bien, quien tiene competencia constitucional para gobernar, obviamente la tiene para administrar. La administración municipal es una consecuencia necesaria del "gobierno municipal". La administración municipal está sometida al gobierno municipal. Por ello la totalidad de las autoridades administrativas del municipio (tesorería, policía, obras públicas, etc.) son dependencias y autoridades subordinas al Ayuntamiento, pues es este Órgano Político el único que podrá ejercer el gobierno del municipio*".<sup>51</sup>

Según el estudioso del derecho Ubiarco Maldonado considera:

*"también es necesario que exista una adecuada preparación de los cuerpos policiacos, tal vez la mejor propuesta que sea que en el país solo exista una única policía llamada policía federal preventiva con base de laque ya se ha formado operando en los tres niveles de gobierno y en respecto al pacto federal y, bajo las ordenes de estos tres niveles en sus respectivas atribuciones facilitándose notablemente su control y preparación*".<sup>52</sup>

Art.73 Indica:

*"El congreso tiene la facultad: frac. XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federacion, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento , el ingreso, selección,*

<sup>50</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. El Pacto Federal, Centro Estatal de Estudios Municipales, México, 1985, pp.36 y 37.

<sup>51</sup> Falla Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano, Editorial Porrúa, México 2004, pág. 223.

<sup>52</sup> Ubiarco Maldonado. Juan Bruno. El Federalismo en México y los Problemas del País. Editorial. Flores editor y distribuidor, México 2009.pag. 160.

*promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;*<sup>53</sup>

El jurista Miguel Acosta Romero, Establece e infiere que: El municipio es el nivel de gobierno pues como ya se ha visto en el texto constitucional, en ningún momento estratifica los niveles de gobierno dice el Maestro Acosta;

*“El estado mexicano es un estado federado, integrado por estados libres y soberanos que forman una unión de estados que es la Federación, de esta suerte el estado mexicano tiene perfectamente establecido tres esferas de competencia: la federal como tal, la estatal y municipal”*<sup>54</sup>

El estudioso del derecho Flores Gómez González, pretende dar mayor claridad con su postura de la siguiente forma:

*“El primero cuando señala que el régimen federal ha traído como consecuencia lógica la existencia de dos esferas de poderes dentro del territorio nacional: la de los estados o gobierno local y la federal; estos dos niveles de gobierno llevan implícita la distribución de competencias de acuerdo con el orden constitucional.*

*El nivel estatal comprende es si un tercer nivel, el municipio, que es la célula política y administrativa del país, en términos de lo previsto por nuestra carta fundamental”*.<sup>55</sup>

Por ello debemos hacer conciencia, y enfatizar de que el municipio es la base, la célula; los estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio, además que por una sólida base jurídica-constitucional no es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendado por nuestro pueblo, es el logro realizado en uno de los ideales que se alcanza con nuestra revolución mexicana, ya que la Federación lo consideran como un órgano administrativo y que lo ha limitado al municipio, ya que le federación y los estados pretenden resolver sus problemas, como

<sup>53</sup> Análisis y comentarios a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos por el Lic. Raúl Avendaño Robles. Editorial Sixta, México. 2009.

<sup>54</sup> Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial, Porrúa. México, 1981.pag.59.

<sup>55</sup> Flores Gómez González. Manual de derecho Constitucional. Editorial, Porrúa. México, 1980.pag. 275.



decisiones por él le invaden su esfera de competencia sin el menor escrúpulo y eso es precisamente por creer que es un órgano administrativo mas e inclusive de inferior jerarquía.

#### **2.4. EL MUNICIPIO COMO PODER PÚBLICO.**

Coincido con esta postura asumida por los estudiosos en derecho municipal, que reconocen que la naturaleza jurídica del municipio, es la de un nivel de gobierno, de acuerdo con el Sistema Federal Mexicano, sin embargo yo iría mas haya con lo ya expuesto y me atrevo a proponer que se reconozca la existencia del poder público municipal en atención a lo siguiente:

Si como es visto y reconocido por la historia por la Doctrina y por su ubicación jurídico-política el municipio es un poder social producto en México de la lucha social, pero además de la forma como jurídicamente se ve desarrollando en este territorio y los pueblos que lo conquistaron.

Si bien es cierto que la ley le otorga la categoría de municipio a un cetro de población, también lo es que la Ley no puede crear ni mucho menos reconocer algo que no existe ni objetiva ni potencialmente.

Estoy de acuerdo que después de la revolución mexicana, la constitución pretendió darle lugar que el municipio merecía, después de tanto menosprecio que se hizo de él , en el siglo XIX así cuando en artículo 115 de nuestra carta fundamental previene que las entidades federativas deben organizarse territorial, política y administrativamente con base en el municipio libre; les indica a los estados de la federación que en todo territorio nacional la célula básica es el municipio; sin embargo respetando la soberanía interna de las entidades, otorga solo la norma general; de tal manera que las constituciones particulares de los diferentes estados al ocuparse de la división territorial como lo señala Jesús Castorena:

*“Los estados establecen con una uniformidad notable, la siguiente división territorial: cada uno de ellos se divide en un número determinado de regiones, denominados generalmente distritos o cantones, los cuales han sido erigidos con fines electorales, de recaudación y de justicia, siendo la municipalidad en la que toman asiento las autoridades encargadas de la administración de justicia y de la recaudación de fondos públicos; teniendo cada cabecera dos o tres, o cuatro municipalidades.”<sup>56</sup>*

En esta situación idealista el municipalista Moisés Ochoa Campos indica:

*“No puede a ver en la federación nacional estados descentralizados”. Tal cosa como podría suceder dentro de un estado de tipo unitario o central. En cambio en la federación hay estados soberanos y municipios autónomos que la revolución mexicana ha consagrado bajo la reforma del municipio libre.*

*Y la doctrina señala que las relaciones entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios son de autonomía entre sí.”<sup>57</sup>*

La sociedad humana se encuentra en base del estado, se caracteriza y se identifica por sus elementos constitutivos, uno de ello es el fin específico, que persigue en su función de actividad; este fin según Porrua Pérez es el bien público de los hombres que forman la población y en relación con el bien público o bien común como también lo llama el poder público, el jurista hace la siguiente afirmación:

*“Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficia a todos ese fin al perseguirse precisamente para beneficiar al conjunto de hombres, es el bien común.*

*El estado también persigue el bien común, un bien que beneficie por entero a todos, es decir, un poder público. El bien común perseguido por el estado es por tanto el bien público.”<sup>58</sup>*

Reynaldo Robles, al hablar de los fines del municipio, dice:

*“En primer lugar preservarse y fortalecerse como institución”. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismos que fortalecerán su propia existencia.*

---

<sup>56</sup> J. Jesús Castorena. El problema municipal mexicano. Banobras, México 1892, P.32.

<sup>57</sup> Ochoa Campos Moisés, La reforma municipal, 3º edición, Porrúa, México, 1979, Página 532.

<sup>58</sup> Porrua Pérez Francisco. Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México 2008, Pag.177.

*En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de su eficiente prestación de los servicios públicos que le son necesarios.*

*En tercer punto, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal y, a través de esta al estado al que pertenecen.”<sup>59</sup>*

Por lo que ha manera de conclusión manifiesto que junto al orden federal y estatal existe otro; el municipal que contiene normas propias solo validas para él y que le cran una esfera particular de competencia. Corresponden al gobierno, ererigir un Consejo Municipal o Ayuntamiento, crear su Bando Municipal de Policía y de buen Gobierno, lo que constituye la regulación interna de la comunidad. E l municipio dispone de órganos propios para aplicar sus normas, los ayuntamientos son dentro de su esfera de competencia autónomos e independientes con capacidad y personalidad propia de ninguna manera jerarquizados a los poderes estatales, sino que única y exclusivamente al pueblo, a quien le deben servicio, atención y ante todo preservar la paz y tranquilidad de sus habitantes.

## **2.5. ELEMENTOS INTEGRADORES DEL MUNICIPIO**

Los elementos integradores del municipio formativos o componentes del municipio en atención a su estructura y funcionamiento, como se ha venido estudiando y presentado en los capítulos anteriores en el presente trabajo, desde el punto de vista histórico-sociológico son según la teoría política semejantes a los del concepto Estado, esto es para el Maestro López Sosa, esto es: *“El hombre actual, el autentico zoon politikon que nace y muere dentro del estado debe verse como estructura social y además como fuerza política en donde se desarrolla la vida humana.”<sup>60</sup>*

---

<sup>59</sup> Robles Martínez Reinaldo, “El municipio”, Editorial Porrúa, México 2009, Pág. 119.

<sup>60</sup> López Sosa Eduardo. “Derecho Municipal Mexicano”, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, México 1999, pág. 105.

Como lo señala el jurista argentino Natale:

*“El estado aparece como el intento de asegurar la fijación y permanencia a esa pautas de coordinación social, la fijación responde la exigencia de que tales normas reconozcan una autoridad de donde emanan, a fin de tener la estabilidad imprescindible para la regulación de la sociedad. La permanencia conforma la aspiración de durabilidad propia, ese fenómeno de fijar y brindar permanencia al poder, consiste en su institucionalización. El estado consiste en la institucionalización del poder.”<sup>61</sup>*

Añade Alberto Natale:

*“El estado moderno que aparece desde el renacimiento, funde el ejercicio del poder sobre la base de pertenencia a un territorio determinado, gran diferencia, analiza el autor, existe con los estados antiguos en cuanto a la naturaleza de la relación dominal así para los romanos las expresiones. Urbis Civitas e Imperium, respondieron a formas de organización del poder, donde estaba ausente la base territorial. Y el factor personal era exclusivo, por eso la diferencia entre el ius civile y el ius gentium, es decir la relación súbditos reconocía el carácter personal y no real (cosa)”<sup>62</sup>*

El estado contemporáneo finca su poder, no solo en un elemento o factor sino en una combinación de elementos que integrados son los componentes del estado: el territorio, la población y el gobierno.

Elementos aceptados y reconocidos por sociólogos, politólogos y juristas, los tres en su conjunto determinan la integración del Estado.

El Estado Federal mexicano reconoce la existencia de tres entidades jurídica y –política según nuestro sistema (Federal, Estatal o Local y Municipal); y cada uno posee los tres elementos que son integradores de cada entidad que a su vez forman parte de un todo:

El estado mexicano: es decir, cuando nos referimos al estado (nación) mexicano sus elementos integradores son:

---

<sup>61</sup> Natale, Alberto A. “Derecho Político”. Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979, Pag.287.

<sup>62</sup>Ibidem

Elemento humano: los individuos que gozan de la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización; de sus obligaciones y prerrogativas que tienen como mexicanos.

Elemento territorio: que comprende las entidades federativas, islas, incluyendo arrecifes, y cayos de los mares adyacentes; las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Elemento gobierno: nuestra constitución al respecto indica que “Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este.”

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática y federal”<sup>63</sup>*

Ahora bien al referirnos a los elementos del municipio; también señalaremos estos tres como elementos: territorio, gobierno, población, integradores de una entidad jurídico-política con características suigeneris, dada su dimensión especial, es decir, el municipio es una institución local, es un nivel de gobierno y es un poder público; por tanto sus elementos son claramente definidos.

El territorio: es un elemento integrador, es el espacio físico donde se ubica el municipio.

Población: elemento humano, es simple y sencillamente el conjunto de habitantes de un municipio.

---

<sup>63</sup> Análisis y comentarios a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos por el Lic. Raúl Avendaño Robles. Editorial Sista, México. 2009.

De ahí que existe una clasificación de la población inscrita en los bandos municipales del país y que se clasifican de la siguiente manera:

- A) Vecinos. Son todas aquellas personas que nacen y/o radican en el municipio, es decir que poseen un domicilio que habitan regularmente cuando menos desde hace seis meses y así lo reconocen los vecinos; y que además por esa calidad adquieren derechos y obligaciones que la ley señala, como pueden ser el de votar y ser votado para los cargos de elección popular.
  
- B) Habitantes. Son considerados como tales las personas que habitan en un municipio de manera temporal o transitoria y que no han adquirido la calidad de vecino simple y sencillamente porque su voluntad es manifiesta de no adquirir esta calidad o bien por que aun no tienen los seis meses de residencia permanente en el municipio.
  
- C) Transeúnte o visitante. Son las personas que se encuentran de paso en el territorio municipal es decir, el motivo de su estancia es con fines turísticos, laborales, culturales o de tránsito.

Gobierno: Es el elemento formal integrador de la entidad política municipal; la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el ayuntamiento, lo cual formalmente se indica en nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones I, y VIII del artículo 115 Constitucional.

En la fracción primera se indica que el municipio mexicano será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno de los estados.

En la fracción VIII indica que la integración de los ayuntamientos, en la elección deberá introducirse el principio de representación proporcional.

Por lo tanto el ayuntamiento de un municipio como órgano de gobierno es un cuerpo colegiado como representativo, deliberante, de integración plural, con autoridad y competencia dentro de su territorio.

## 2.6. EL MUNICIPIO COMO ENTE JURIDICO

En relación con los elementos constitutivos del municipio podemos determinar, que el municipio es una expresión jurídica de nuestro sistema político, que tiene los elementos de territorio, población y gobierno, aunque siempre sometido desde su reconocimiento o constitución a un régimen jurídico señalado por el estado en cumplimiento de sus finalidades por tanto debemos siempre reconocer que el municipio es una persona o ente jurídico formado por una colectividad de seres humanos identificados por lazos de vecindad dentro del territorio o espacio físico determinado circunscrito por el estado con un gobierno propio, dado por el pueblo y reconocido por el estado (entidad federativa).

El jurista Rafael Rojina Villegas expresa:

*“Por persona jurídica, se entiende al ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades y deberes de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones.”<sup>64</sup>*

Sin entrar al análisis particularizado de cada una de las teorías, únicamente sostengo que el municipio es una realidad objetiva y que por tanto es una unidad colectiva pública, en atención a las consideraciones siguientes:

---

<sup>64</sup> Rojina Villegas Rafael. “Derecho civil Mexicano”, tomo I, 3ª. Ed., Porrúa, México, Pág. 115.

Primera: El municipio es sujeto de derecho, es decir, es un ente (ser) que existe como tal, pues el derecho le ha reconocido capacidad jurídica para tener derechos y obligaciones con intereses y finalidades generales o de orden superior, es decir, del interés colectivo.

Segunda: el municipio es un sujeto colectivo, o bien como señala con precisión la terminología jurídica, personas morales o entidades, pues además así lo reconoce el mismo derecho positivo y los códigos civiles expresan:

Son personas morales; (artículo 25 Código Civil del Estado de México); puede desprenderse de la tesis expresada y desarrollada por el maestro Hans Kelsen:

“La personalidad jurídica, como creación del derecho tiene tres aspectos:  
 1.- *Es la personificación de un sistema jurídico parcial o total.*  
 2.- *Es el centro común de impugnación de actos jurídicos, para crear un ente que represente idealmente ese centro en el cual se imputen los actos.*  
 3.- *Es el centro común de impugnación de derechos y deberes subjetivos. Efectivamente, si separamos del orden jurídico aquellas normas que regulan la conducta del hombre, y las concebimos aparte como formando una unidad, determinamos con ello el concepto de la llamada persona física o individual; esta es la personificación de ese orden jurídico parcial. Pero si delimitamos conforme a cualquier punto de vista el conjunto de normas que regulan la conducta reciproca de un conjunto de hombres, es parte de la ordenación jurídica, u orden parcial, reducido a unidad, lo que constituye la llamada persona jurídica o colectiva. Así pues el sujeto de derecho no es una sustancia aparte y fuera del orden jurídico distinta de él, sino el mismo orden jurídico concebido unitariamente, es decir, la personificación del orden jurídico, bien en su totalidad (estado), bien alguna de sus partes delimitadas según criterios diversos.”<sup>65</sup>*

Como es claro que el derecho otorga personalidad a los entes colectivos y al municipio en particular al atribuirle capacidad jurídica, es decir, sujeto de derechos y obligaciones, aspectos que le otorga y reconoce nuestro sistema jurídico constitucional en los artículos 27, fracción VI y 115, fracción II de la

---

<sup>65</sup> Hans Kelsen. Compendio de teoría General del Estado. Estudio Preliminar de Recasens Siches Luis, Editorial Colofón S.A., México 2007, págs. 124 y 127.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que establece lo siguiente.

*Artículo 27, Fracción VI. “Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes, raíces necesarios para los servicios públicos”.*  
*Artículo 115, Fracción II. “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio con forme a la ley.”*  
*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”<sup>66</sup>*

## **2.7. ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO COMO ENTE JURIDICO COLECTIVO**

El Municipio es un ente Jurídico Colectivo, de Derecho Público regido, por lo que establece su marco jurídico, esto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de cada entidad, la ley orgánica municipal también de cada uno de los estados de la Federación, así como las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

El derecho al reconocer a una persona jurídica, (física o moral).Le impone ciertas características que le son propias y son los atributos; en este sentido la ley de nacionalidad y naturalización mexicana establece:

*“la persona jurídica es una unión tal que da vida a una unidad orgánica, a un ente en el que el Estado reconoce una individualidad propia distinta de las individualidades de las personas que componen el cuerpo colectivo o la administran, o a las cuales son destinados los bienes.*

*Por lo que la persona jurídica es toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el estado una capacidad de derecho patrimoniales.”<sup>67</sup>*

---

<sup>66</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, y IV, coordinador Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma De México, México 2009.

<sup>67</sup> Ley de Nacionalización y Naturalización Mexicana, México 2009.

El Dr. Jorge Fernández Ruiz, rechaza la Teoría de la doble personalidad del municipio, recogida en el dictamen de la Reforma Constitucional de 1999, según la cual dicho ente tiene una personalidad de derecho privado y otro de derecho público.

*“El municipio tiene una personalidad única, pero su actuación puede manifestarse en el terreno del derecho público cuando actúa con ese carácter y realiza actos que implican el desarrollo de sus funciones de autoridad, se a que se imponga sus potestades en relaciones de supra-subordinación, como cuando cobra una contribución o dicta un bando de policía y buen gobierno, o incluso cuando entra en relaciones de coordinación con otro ente de derecho público, por ejemplo, al firmar un convenio con el estado para la prestación de un servicio público. Existen, en cambio, circunstancias en que la misma persona jurídica entra en relaciones de coordinación con los particulares, sus gobernados, pero actuando bajo el imperio de normas de derecho privado, como cuando firma un contrato de arrendamiento o incluso una compra-venta si tiene el carácter de vendedor. Pongamos por caso que el ayuntamiento decide la venta de un bien público de acuerdo con la normatividad jurídica aplicable. Esta primera decisión de vende la toma el órgano de gobierno actuando en nombre de la persona pública municipio, en el marco del Derecho Público y sujeta a reglas de esa naturaleza. Después, al consumarse la compra-venta, esta queda regulada también por disposiciones de derecho privado que le son aplicables al municipio como si se tratara de un particular, lo mismo si esta arrendando un edificio para oficinas y evidentemente no puede hacer valer su condición de autoridad para dejar de pagar la renta. Pero en todos los casos actúa con su personalidad jurídica pública: no tiene una para los actos regulados por el derecho público y otra para los que realiza al amparo del derecho privado. Lo que ocurre es que en algunos casos su actos son regidos por el primero y en otros por el segundo.”<sup>68</sup>*

Para el Dr. Salvador Valencia Carmona, el patrimonio Municipal es. *“El conjunto de bienes, derecho e inversiones que el municipio posee a título de dueño”*.<sup>69</sup>

La personalidad jurídica municipal comprende al complejo de los elementos que la forman, pero evidentemente su actuación se expresa por medio de sus órganos, en particular el ayuntamiento que es, como hemos visto su órgano

---

<sup>68</sup> Para un amplio alegato relativo a la refutación de la doble personalidad municipal, véase el comentario de Jorge Fernández Ruiz a las reformas al artículo 115 de 1999. Aparecido en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, tomo XIV, 5ª edición Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000, págs. 588 y siguientes.

<sup>69</sup> Valencia Carmona Salvador. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003. Pág. 229.

gubernativo. Como se puede apreciar en las legislaciones que se indican cual de los integrantes del ayuntamiento asumirá la representación legal del ayuntamiento, si bien debe señalarse que estamos en presencia y una situación compleja en la que la personalidad jurídica del municipio asume diferentes formas de expresión como acertadamente lo hacemos ver con la opinión de prestigiados juristas que citamos en la presente obra.

## 2.8. LIBERTAD Y AUTONOMIA MUNICIPAL

La libertad y la autonomía son atributos del municipio mexicano que lo hacen ver como una institución sui generis con peculiaridades propias como institución de derecho público.

En el tiempo y en el espacio, como ha sido expresado en el desarrollo histórico municipal, la libertad y la autonomía han sido un importante postulado en la constante lucha a favor de la existencia, reconocimiento y desarrollo del municipio.

La Constitución Federal y las de los Estados de la República Mexicana, reconocen al municipio libre y le conceden autonomía propia, sin embargo según se observa estos atributos no son absolutos si no que se encuentran supeditados a las leyes federales y estatales que norman y regulan la estructura del funcionamiento del municipio.

El jurista Sergio de la Garza expresa lo siguiente: *“Expresa la necesidad de diferenciar la autonomía de la autarquía. La autonomía significa que la entidad tiene en si misma su norma de acción, en tanto que la autarquía significa gobierno propio con suficiencia de medio dentro de su esfera de acción.”*<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> De La Garza Sergio Francisco. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial Jus, México 1947, pág. 74.

En consecuencia, el régimen, de autonomía supone por sí mismo el marco normativo que habrá de regirlo, como expresa el estudioso de derecho municipal Jesús Castorena en los siguientes términos, y puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal son:

1.-*“Que respetando la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.*

2.- *Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encausar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.*

3.-*Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder.*

4.- *Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición.*

5.- *Que los funcionarios se identifique con los intereses de la comunidad.*

Agrega el autor que al faltar uno de ellos no puede existir autonomía municipal.”<sup>71</sup>

En el estado moderno el municipio tiene tres caracteres fundamentales: I) En el político la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II) En el administrativo, en la organización de sus servicios públicos; III) En el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas, para los estudiosos del derecho municipal, la “ autonomía” es casi un dogma sin considerar la realidad jurídica, económica, política y sociológica, en que se encuentra inmerso nuestro objeto de conocimiento, es preciso reconocer que la autonomía municipal en el orden nacional, nunca ha existido, convirtiéndose en un ideal difícil de alcanzar en México. Como también en algunos otros países, vivimos bajo un régimen jurídico, bajo un régimen de simulación jurídica.

---

<sup>71</sup> J. Jesús Castorena. El Problema Municipal Mexicano, Banobras, México 1982, pág. 46.

## CAPITULO TERCERO

### EL MARCO JURÌDICO FEDERAL

Como se puede apreciar en nuestra historia que el Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política, Administrativa de los Estados Constituyen la Federación Mexicana, esto nos conduce a la necesidad de clarificar la Naturaleza del Sistema Juridico-politico que da lugar a la Federación como Forma de Estado, esto es lo que se le Denomina Sistema Federal. Este consiste en que el Estado Nación se organiza a partir de la asociación de un conjunto de Estados Soberanos previamente existentes que ceden parte de su propia soberanía para integrar una unidad de mayor dimensión a la que se da el nombre de Federación, pero cada una de las unidades originales conserva un conjunto de atribuciones propias que ejerce autónomamente en su territorio.

#### 3.1. CONCEPTOS Y ALCANCES DEL SISTEMA FEDERAL

El Doctor J. Eduardo Andrade Sánchez estudiosos del derecho han realizado una revisión histórica y han determinado que el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados que constituyen la Federación mexicana. Ello nos conduce a la necesidad de clarificar la naturaleza del sistema jurídico- político que da lugar a la Federación como forma de Estado, esto es, lo que se denomina *sistema federal*.

El sistema federal consiste en que el Estado- Nación se organiza a partir de la asociación de un conjunto de estados soberanos previamente existentes que ceden parte de su propia soberanía para integrar una unidad de mayor dimensión a la que se da el nombre de *Federación*, pero cada una de las unidades originales conserva un conjunto de atribuciones propias que ejerce autónomamente en su territorio.

“Desde sus más remotos orígenes el Estado se ha enfrentado al problema de cómo distribuir el poder en su territorio. Hay que recordar que el Estado surge como una forma de organización de la comunidad política que centraliza y afirma su poder sobre una determinada área geográfica. En algunos casos esta extensión territorial coincidía con una concentración urbana específica como en la Atenas clásica o la Roma de los primeros tiempos. En estas circunstancias apareció el fenómeno político de la ciudad- Estado. En otros casos, la centralización del poder se dió sobre enormes extensiones de tierra como en el Imperio egipcio o los que se desarrollaron en Mesopotamia.

Se debe de tener en cuenta que estas concentraciones de poder originales no se dieron por la agregación gradual de unidades pequeñas que se fueran sumando para formar una mayor, de ahí que, no se concuerde con quienes ven en el municipio o las formas de gobierno locales, la expresión de manifestaciones naturales de un poder estatal original. Es justamente el Estado, ya constituido como poder centralizado, autogenerado en la propia comunidad de la que surge, el que distribuye territorialmente el poder local a las poblaciones integradas bajo su dominio.

En la medida en que el poder central es mayor y su expansión se amplia, se hace indispensable organizar su distribución en unidades menores.”

Jesús Reyes Heróles, ha demostrado, *“el Federalismo mexicano no fue una mera imitación de Estados Unidos, sino que se dio y consolidó a través de un largo y penoso desarrollo propio, aunque formalmente el centralismo, que sobrevino con posterioridad, tenía puntos de contacto con el Sistema Federal.”*<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Reyes Heróles, Jesús. *Federalismo y Centralismo. México* historia y política, Madrid España, Editorial, tecnos, 1987, pag.151.

Aunque parezca paradójico, la centralización estatal del poder político hace necesarias ciertas formas de descentralización para distribuir ese poder. La descentralización puede obedecer a una de dos formulas: la que parte de un poder único original, el cual se considera que existió como tal desde el surgimiento de la unidad política de que se trate y que se va delegando sucesivamente a entidades menores por su propia voluntad. Esta es la concepción *filosófico-política* que está en la base de la concepción del Estado *central o unitario*. Justamente así pensaban los centralistas que inspiraron muchos de los documentos constitucionales.

La otra fórmula implica la existencia previa de poderes estatales autónomos que conciertan entre sí su unificación para constituir un Estado complejo, en el cual las entidades originales se reservan algunas facultades para seguirlas ejerciendo sin sujeción a una autoridad jerárquica superior que les dé instrucciones, en tanto que ciertas facultades son transferidas a los órganos de autoridad de la instancia de mayor extensión. Este Estado complejo, al que llamamos *Federación*, supone dos ámbitos de competencia superpuestos: el ámbito federal, de alcance nacional en todo el territorio de la Unión formada por la agregación de los estados anteriores, en el que se desarrollan ciertas competencias atribuidas a la autoridad nacional, y un ámbito específico reservado a las autoridades locales, que desenvuelven autónomamente sus poderes sobre áreas competenciales distintas a las que se asignaron a la Federación. El resultado final es similar en ambos casos: el ejercicio descentralizado del poder del Estado; pero en el *centralismo* las autoridades regionales actúan por delegación de las centrales, su poder es derivado de aquellas, en tanto en el *federalismo* cada área regional tiene un poder original que permanece descentralizado en cuanto no decide cederlo al poder del centro. De algún modo, éste es el *derivado*, aunque en las áreas competenciales que ejerce sea jerárquicamente superior al de las unidades que se lo entregaron. Estas, en cambio, mantienen, en cuanto a las facultades que se reservaron, un ejercicio *descentralizado* del poder original.

Esta es, en una síntesis muy apretada, la teoría básica del Estado Federal, que está ligada, lógica e históricamente, a la organización de la república conformada por la unión de las 13 colonias inglesas ubicadas en el territorio de Norteamérica que al independizarse de la Corona británica formaron Estados Unidos de América. En este caso, efectivamente los estados independientes que surgieron de la emancipación colonial terminaron por integrarse en un sólo Estado para cuya formación transmitieron parte de su soberanía original. Las federaciones que se configuraron a partir de este modelo presentan variantes derivadas de sus peculiares condiciones históricas e incluso geográficas; por ejemplo, la orografía de Suiza fue determinante para la creación de la Confederación Helvética, que es el nombre oficial de ese país, cuya tradición federal es incluso anterior a la creación de la Federación norteamericana, si bien la estructura jurídica ideada por los padres fundadores de Estados Unidos sirvió como base para la estructuración que ahora presenta aquel Estado multinacional. México tiene, por supuesto, su propia evolución y sus particulares condiciones que influyeron en la adopción y el desarrollo de su sistema federal.

*“La tradición centralista imperaba en razón de la pertenencia del territorio novohispano a la Corona Española. No obstante, las necesidades de descentralización del poder, omnipresentes en toda organización estatal y especialmente en las de gran tamaño, condujo a la delegación de facultades en las provincias y a la formación de las diputaciones provinciales como órganos que podían tomar decisiones aplicables a su correspondiente jurisdicción que era, precisamente, la provincia. Las provincias y sus órganos legislativos correspondientes constituyeron un embrión de unidades políticas con aspiración a autogobernarse, tan es así que algunas de ellas, en el periodo de formación del Estado mexicano que sucedió a la consumación de la independencia nacional, decidieron proclamarse estados autónomos. Proclamaciones de esa naturaleza hicieron Jalisco, Yucatán, Michoacán y Querétaro.”<sup>73</sup>*

Es verdad que las provincias de la Nueva España no tuvieron una vida propia, separada de las demás, ni se independizaron cada una por su cuenta, de manera que la realidad histórica no corresponde exactamente a la teoría, pero

---

<sup>73</sup> Barragán José, Introducción al Federalismo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1994, págs. 135.



también es cierto que había ya una identidad regional que incluso invitaba a la dispersión mediante declaraciones de independencia hechas por separado después de haberse consumado la del país. Por eso algunos afirman, creemos que con sobrada razón, que si los estadounidenses se organizaron federalmente para unir lo que inicialmente estaba desunido, los mexicanos adoptamos esa misma figura para impedir que se desuniera lo que en su origen estaba unido.

Para alcanzar esa finalidad y en el afán de evitar que la imposición de un asfixiante poder central –que ya de por sí se daba y se ha seguido dando a lo largo de los siglos- se plasmara con toda formalidad jurídica, la hipótesis federal acabó consolidándose y, con ella, la ficción teórica de que cada estado federado tenía una existencia plenamente soberana en la individual, de cuya soberanía transmitió una parte a los órganos federales, para construir así la Federación mexicana; forma consagrada en la redacción del art. 40 de la Carta Magna en los términos siguientes: “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”.<sup>74</sup>

### **3.2. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL FEDERALISMO**

El sistema federal supone siempre, independientemente de sus modalidades concretas, la convivencia de dos ámbitos de competencia en un mismo espacio territorial; esto es, dos ámbitos espaciales de *validez normativa*, de manera que coexisten dos sistemas jurídicos aplicables, uno a cierto tipo de asuntos sobre los cuales tiene competencia el gobierno federal, y el otro a las cuestiones que corresponden a las autoridades estatales. Existen distintos mecanismos jurídicos para definir cuales competencias corresponden a un ámbito y cuáles al otro. Es suficiente aludir al sistema que adopta nuestra Constitución, el cual se diseñó sobre modelo estadounidense.

---

<sup>74</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. coordinador. Miguel Carbonell. Tomo V. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, MEXICO, 2009.”

Dicho sistema consiste en precisar en la Constitución Federal las materias que corresponde regular al gobierno de la Federación, y dejar que todo lo no atribuido expresamente a éste le corresponda a los poderes estatales.

El artículo clave en este punto es el 124º que señala textualmente: “*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados los que ceden.*”<sup>75</sup>

El principio es congruente con la teoría que lo inspira, pues si son estados los que ceden facultades propias al constituir la Federación, es entendible que pretendan especificar de manera explícita cuáles son las facultades que están transfiriendo al gobierno al que se van a someter en esas materias; y que lo que no le han trasladado expresamente, siga considerándose como atributo de ellos.

Pese a que la concepción es nítida en cuanto a que la Federación solamente puede hacer aquello que los estados que la conforman le han autorizado, en la práctica la capacidad del poder central se ha impuesto por diversas vías, como el control casi absoluto de los recursos fiscales, interpretaciones constitucionales tendientes a la prevalencia de tal poder, claudicaciones de los poderes locales, inercias burocráticas y la existencia de un control judicial federal por medio del amparo. Aunque éste tenga su justificación en cuanto a frenar abusos locales, no ha dejado de ser un factor en la expansión desmedida de las funciones federales en detrimento de los estados.

### **3.3. LA REGULACION FEDERAL SOBRE LOS ESTADOS**

La *Constitución de la República*, como cualquier otra de tipo federal, fija una serie de limitantes a los estados que aseguren la existencia y continuidad de la unión que decidieron establecer. La primera de ellas está relacionada con el

---

<sup>75</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. coordinador. Miguel Carbonell. Tomo V. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, MEXICO, 2009.”

Municipio. El Constituyente crea el marco jurídico- político fundamental de los estados sujetándolos a dos condicionantes: una referente a la forma de gobierno y la otra relativa a la organización y distribución del poder en el interior de su territorio. Por lo que toca a lo primero, los estados deben mantenerse dentro de la forma gubernativa que ellos mismos, de acuerdo con la teoría, diseñaron para la nación en su conjunto, y así a imagen y semejanza de ella, sus partes integrantes tienen que mantener un gobierno: a) Republicano, es decir, no podrían en uso de su soberanía para asuntos internos, decidir nombrar un rey que transmita su función por herencia; b) Representativo, esto es, las autoridades actúan en representación del pueblo, que no ejerce de modo directo su soberanía, sino por medio de los poderes constitucionalmente instituidos, y c) popular, lo cual significa que la representación no puede ser, por ejemplo, de tipo aristocrático, sino basada en la participación del pueblo mediante procedimientos democráticos, fundamentalmente la participación electoral, si bien éstos no son los únicos; según lo muestran las distintas formas de participación y consulta ciudadana que se dan en los municipios.

El señalamiento de la forma de gobierno que deben adoptar los estados parece resultado de una preocupación de ellos mismos para mantener la congruencia con el sistema general que decidieron crear. La fórmula empleada por la constitución estadounidense se orienta más en ese sentido y, a la manera de una garantía otorgada por la Federación, en realidad establece una camisa de fuerza, por lo demás, plenamente justificada. El art. IV, secc. 4 dice: *“Los Estados Unidos garantizarán a todos los estados de la Unión una forma republicana de gobierno y los protegerá contra cualquier invasión...”*<sup>76</sup>

Fuera de esa disposición, todo el arreglo interno gubernamental de los estados queda a su discreción a través de sus propias constituciones. La solución mexicana es y totalmente distinta. En el mismo art. 115, en adición a las

---

<sup>76</sup> Moyano Pahissa, Ángela y Velasco Márquez, Jesús E.U.A. Documentos de su historia política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, tomo I, México, pág. 275.

características de la forma de gobierno ya reseñadas, se le dicta a los estados, por las razones históricas que lo justifican, la manera en que se organizarán política y administrativamente a partir de una institución que será la base de su división territorial: *el municipio libre*.

### 3.4. LAS CONSTITUCIONES LOCALES DE LOS ESTADOS

En relación a este punto en estudio se tomaran aspectos teóricos que darán forma a este cuerpo tan entrañable y complejo para una mejor comprensión y análisis de forma esquemática. Para el gobierno y la administración interior de los municipios, los ayuntamientos expiden sus propios reglamentos y bandos municipales. En palabras del multicitado Moisés Ochoa Campos en su libro la reforma municipal y en relación al tópico de estudio comenta: *“Estos abarcan los variados aspectos de la vida local, comprendiendo policía, tránsito, salubridad pública, mercados etc.”*<sup>77</sup>

### 3.5. CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS

La ley 14 de 1969 estableció los siguientes requisitos para que una porción del territorio departamental pueda erigirse en municipio:

- a) Que el municipio tenga por lo menos 20, 000 mil habitantes y aquel del que se segrega quede por lo menos 25, 000 habitantes.
- b) que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones una suma no inferior a solo 150,000 mil pesos anuales al municipio del cual se segrega, y este quede con un presupuesto no inferior a solo 200,000 pesos anuales.

---

<sup>77</sup> Ochoa Campos Moisés, La reforma municipal, 3º edición, Porrúa, México, 1979, Página 532.

- c) que tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a solo 200, 000 pesos.
- d) que el poblado destinado a cabecera residan por lo menos tres mil personas y se disponga de locales adecuados para el funcionamiento de las principales dependencias municipales.
- e) Que la creación sea solicitada por un mínimo de 400, 000 ciudadanos domiciliados en la región que desea constituirse en municipio.
- f) Concepto favorable de los organismos departamentales de planeación, a partir de 1970 las bases de renta señaladas por la ley aumentan cada año en un diez por ciento.

En relación al punto de estudio en comento podemos señalar sin temor a equivocarnos que la creación de un nuevo municipio deriva de un ordenamiento legal en el cual establece claramente todos y cada uno de los requisitos considerados necesarios y sin el cual no se puede dar el supuesto mencionado, así el artículo 61 en su fracción XXVI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México menciona en relación a la tesis en comento necesario mencionarlo para mejor fundamentación a saber:

*“Art. 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Fracción. XXVI. Crear y suprimir Municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.”<sup>78</sup>*

### **3.6. REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DE UN AYUNTAMIENTO**

Concepto de ayuntamiento: La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar. Es una institución de

---

<sup>78</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 1ª edición actualizada, revisión y actualización Miguel Carbonell. ed. Porrúa. México 2004. Pág. 27

gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo con el concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de sus ayuntamientos.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal.

En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo que representa y de quién emana el mandato.

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se conforma por funcionarios electos por voto popular directo, a quienes tradicionalmente se les denomina autoridad municipal, concejales o ediles.

*“La Constitución Federal, las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales, establecen requisitos para ser integrante de un Ayuntamiento, mismos que podemos sistematizar de la siguiente manera:*

*En primer término debemos mencionar el de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos que se establece en la fracción II del artículo 35º de la Ley Suprema. Algunas leyes locales señalan este requisito en forma amplia, como el Estado de Yucatán, que únicamente requiere” ser ciudadano en ejercicio de sus derechos”.*<sup>79</sup>

Otras constituciones como la de Tamaulipas, le agregan, ser ciudadanos mexicanos por nacimiento. Otros estados de la República, requiere ser oriundo del mismo, así por ejemplo el Estado de Tlaxcala, San Luis Potosí y Quintana Roo.

---

<sup>79</sup> Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Ed. Trillas, 1ra. ed. 2005, pág.25.

*Vecindad:* Todas las leyes establecen este requisito, variando en cuanto al tiempo de vecindad anterior a la elección; descartaremos algunos ejemplos: Tlaxcala señala 6 meses; Chihuahua, Guanajuato y Chiapas un año; Tamaulipas requiere ser vecino del Estado por 2 años y un año del Municipio; el Estado de México y Tabasco señalan 3 años; Guerrero y Michoacán 5 años; Quintana Roo 6 años y San Luis Potosí establece que debe ser originario del Municipio que lo elija.

*Edad:* Hay varios criterios para señalar la edad que deben tener el día de la elección los integrantes del Ayuntamiento; así tenemos que algunos Estados señalan 18 años, otros 21. En Quintana Roo y Yucatán, se establecen dos criterios uno para los regidores, los cuales pueden ser de 18 años y otro para los presidentes municipales y síndicos que deben tener 21 años en Quintana Roo y en Yucatán 25.

*Conducta:* El comportamiento de los candidatos a integrar el Ayuntamiento, es también importante y las leyes le dan el siguiente tratamiento: la ley de Coahuila, Baja California Sur, Colima, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo, requieren que sean personas de reconocida conducta. Tabasco establece que no deben de haber sido condenados por algún delito que merezca pena corporal y Veracruz establece el no tener antecedentes penales.

*Impedimentos:* Las leyes establecen prohibiciones para las personas que estén en determinadas situaciones, algunas relativas que pueden superarse, otras absolutas que excluyen la posibilidad de ser integrante de un Ayuntamiento.

1.- *No reelección:* Hablamos de la no reelección, no de manera absoluta sino relativa, ya que la limitación es para no fungir como miembro de del Ayuntamiento en el periodo siguiente al que se encuentre en funciones, el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 115<sup>o</sup> Constitucional establece esta limitación.

2.- *Por la actividad realizada:* El pertenecer o haber pertenecido al Estado Eclesiástico o ser ministro de algún culto es un impedimento en el Estado de San Luis Potosí.

Tener empleo, cargo o comisión del estado o de otros estados, Federación o Municipios salvo que se separe de él 45 días antes de la elección, es un impedimento que señala la Ley Orgánica de Veracruz, Chiapas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa establecen la excepción de los cargos docentes y establecen el plazo de los 2 meses antes de la elección para separarse del cargo. *Otros requisitos:* Veracruz exige saber leer y escribir. Tener la preparación necesaria para desempeñar el cargo. Yucatán establece en su ley que no podrán ser integrantes del Ayuntamiento aquellas personas que tengan expendios de bebidas embriagantes o intereses en esa clase de negocios. También excluye a aquellos que tengan litigios pendientes con el Municipio.”<sup>80</sup>

### 3.7. LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

A decir de las leyes en comento son aquellos que determinan las formas y la forma de cómo se reglamenta un municipio a decir de Moisés Ochoa Campos en su obra la reforma constitucional se dice:

*“además, de los Estados de la República cuentan, cada uno de ellos, con su respectiva ley Municipal”*<sup>81</sup>

Del contenido de todas las leyes orgánicas podemos resumir en los siguientes términos y las materias en que se subdividen:

- 1.- Caracterización política del municipio.
- 2.- División municipal.
- 3.- La administración municipal, su radio de competencias y fines.
- 4.- Elección, integración y funciones del ayuntamiento.

<sup>80</sup> Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, Porrúa, 2009, novena edición, págs. 237, 238, 239.

<sup>81</sup> Ochoa Campos Moisés, La Reforma municipal, 3º edición, Porrúa, México, 1979, Página 532.



5.- Funciones específicas de los presidentes municipales, regidores, síndicos y comisiones edilicias

6.- Hacienda municipal. Arbitrios

7.- Comisarias y secciones.

8.- Responsabilidad de las autoridades municipales.

9.- Juntas auxiliares.

10.- Disolución de ayuntamientos.

11.- Juntas o Consejos Municipales.

12.- transitorios

### **3.8. RELACION DE EL MUNICIPIO CON EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN**

Se ha mencionado que de acuerdo al artículo 115º Constitucional, existe la figura del Municipio Libre, entendida está, como aquella que permite que el Municipio se desarrolle en forma autónoma, gobernado por un ayuntamiento elegido en forma popular y directa, con personalidad jurídica propia, y administrando su hacienda pública.

Debe quedar claro, que si bien no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, como lo ordena la fracción I del artículo 115 Constitucional; por su propia mención el Municipio queda supeditado al gobierno del Estado. Esta Obligación que tienen los municipios de estar supeditados al gobierno Estatal, es completamente adecuada, mencionado esto en forma general, ya que nuestro Sistema Federal se basa en la Organización de la trilogía: Municipio- Estados- Federación.

El municipio se ha retrasado sobre todo en lo que se refiere a las partidas que reciben los municipios pues de conformidad al inciso b), de la fracción IV, del Artículo 115º Constitucional, las participaciones federales, que les serán asignadas anualmente, son decididas por las legislaturas de los Estados; algo innecesario, ya que la Federación, después de un estudio amplio sobre cada

Municipio del país, puede determinarlas, oyendo en su caso las propuestas que hagan tanto las Legislaturas de los Estados, como el órgano máximo del Municipio.

Por otro lado, es necesario el aumento de los recursos a los Municipios, a fin de que en efecto se puedan desarrollar como autónomos, sin depender económicamente del Estado en lo general; por ello es necesario que las participaciones federales, se aumenten al Municipio en beneficio de su comunidad. Ello llevado de la mano por autoridades eficientes, honestas y trabajadoras, y sobre todo no corruptas, pueden transformar en México, al Municipio.

*“...los alcaldes de Xalapa y Tuxtla Gutiérrez denuncian el contraste que existe entre el monto de los recursos que se destinan a los Municipios y el gasto excesivo que realiza el aparato gubernamental federal. Así, del presupuesto de egresos de este año del Gobierno Federal, que asciende a 1 billón 187 mil millones de pesos, los municipios recibirán 2.71% mediante participaciones federales (Ramo 28), 2.45 como aportaciones federales (Ramo 33) que, en conjunto, suman 5.16%. En contraste, 11.48% se destinará al pago de la deuda pública (Ramo 24) y 20.92% se lo gastaran al Ejecutivo y las secretarías de Estado (Ramo Administrativo).”<sup>82</sup>*

Esta discusión ha formado parte del interés del Senado, en todas las épocas de la vida del Constituyente, como ejemplo, mencionamos los siguientes comentarios:

*“En el Presupuesto de egresos para el ejercicio 1995 se debe comenzar a desterrar el Centralismo voraz., como condición para abatir el desempleo relativo y a la pobreza en México, y una de las prioridades de la fracción del PAN en el Senado de la República será que la Federación duplique y cuadruple los recursos a los Estados y Municipios respectivamente. De acuerdo con los senadores electos Gabriel Jiménez Remus y José Ángel Conchell municipio, el federalismo Fiscal que impulsará el panismo estima que la distribución económica debe sufrir un cambio sustancial para que la participación de los estados aumenten de 15% a 20% y las de los municipios de 5% a 20%. Actualmente la federación capta 80% de los recursos, cuando debería ser sólo el 50%.”<sup>83</sup>*

<sup>82</sup> Proceso. México, 11 de junio del 2000. No. 1232.p.36

<sup>83</sup> El Universal. México, D.F., 24 de Octubre de 1994. p.3.

Resultan coincidentes estas ideas, con la de Miguel de la Madrid, recogidas por el periódico LA JORNADA, en el siguiente sentido.

*“El ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se manifestó ayer por la descentralización del poder económico y político, para lo cual debe hacerse, dijo, una revisión de las competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, dejando al primero únicamente lo fundamental.”<sup>84</sup>*

*“(Aunque si bien, existe un buen número de personas que pensamos que se les debe aumentar las participaciones federales a los municipios, muchos opinan que si bien se les debe aumentar, se debe de realizar este aumento en forma gradual; como así se expreso en conclusiones que tuvieron 39 municipios del estado de Guanajuato, con la Secretaria de Gobernación, argumentando lo siguiente:*

*...históricamente no se ha fortalecido el municipio, a pesar de la reforma del art. 115 constitucional, desde hace más de una década, y debatieron en torno de la autonomía. De esta algunos dijeron que no puede existir autonomía municipal de golpe, porque algunos lugares no tienen capacidad de manejar mayores recursos o no están preparados para asumir funciones.)”<sup>85</sup>*

*(no basta una política fiscal que pretenda asignar mayores recursos económicos, que además no tiene la federación por qué no los recauda, sino que debe plantearse una política tributaria que redistribuya las funciones de recaudación y fiscalización, donde el municipio y los estado puedan coadyuvar a incrementar los bajos niveles de ingresos tributarios, entre el 9% y el 13% respecto al producto interno bruto (PIB), que en los países de la OCDE promedia el 29% respecto al PIB y en algunos de Latinoamérica llegan al 19%. Para ello tal vez ni siquiera sean necesaria una reforma, legal, si no fundamentalmente una nueva actitud de gobierno central para percibir la necesidad de modificar nuestro marco de relaciones intergubernamentales en el plano económico. )”<sup>86</sup>*

Consideramos que se debe de hacer un estudio general sobre competencias, y que grado de aumento en participaciones generales deben de tener los MUNICIPIOS, después de ello y previa consulta con las legislaturas de los estados, se debe de proveer lo necesario para la verdadera autonomía del

<sup>84</sup> La jornada. México, D.F. 7 de abril de 1994, No. 3440.p.3

<sup>85</sup> La jornada. México. D.F., 7 de junio de 1994

<sup>86</sup> Medina Padilla, José Ramón. Reflexiones en torno a la reforma municipal del art. 115 constitucional, Guerrero Amparan Juan Pablo y Tonatiuh Guillen López (coord.), Miguel Ángel Porrua, librero-editor. México, 200.pp. 21-22.

municipio, las condiciones sociales del país no pueden esperar ni un minuto más para dar ese paso.

Dentro de esta evaluación se deben de precisar los logros, alcances y perspectivas del funcionamiento del municipio, para saber si la institución sirve al federalismo mexicano.

Queda claro que existe una dependencia del Municipio con el Estado que corresponde y la Federación, creemos que tal dependencia aunque necesaria, debiera de disminuirse al mínimo, con el fin de un sano desarrollo del Municipio. Las relaciones intergubernamentales no funcionan adecuadamente en el Sistema Federal Mexicano, las atribuciones de la Federación son absorbentes y mayores que las entidades federativas y las de los municipios son mínimas, de esta forma no se puede hablar de una autonomía municipal, ni de la autonomía que señala el artículo 116 para las Entidades Federativas, pues para su implementación se necesitan recursos económicos que no tienen.

*“El Sistema Federal Fiscal vigente en México propicia una gran dependencia de los gobiernos estatales hacia el Gobierno Federal y una gran dependencia de los Municipios hacia el Gobierno Estatal. Esta dependencia en algunas áreas, sobre todo la financiera, no permite un desarrollo adecuado de las Entidades Federativas y los Municipios. Además, los mecanismos de reparto utilizados por el Gobierno Federal por concepto de recaudación Fiscal es cuestionable, toda vez que en ocasiones no hay equilibrio entre lo que las entidades Federativas aportan al Gobierno Federal y lo que este último del devuelve para el gasto público.”<sup>87</sup>*

La autonomía política, administrativa y financiera de las Entidades Federativas y Municipios, eminentemente existe en la manera que en efecto pueden realizar y elegir a sus autoridades mediante el voto directo y con el Sistema Democrático Federal; de tal manera que en efecto pueden gestionar y resolver los asuntos propios de su comunidad en la medida de sus competencias; y finalmente de la manera que su hacienda les permite

---

<sup>87</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, Federalismo Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de México, 2004. págs. 254-255.

administrar sus propios bienes, sus ingresos, egresos y el desahogo de sus necesidades de desarrollo.

Si estos satisfactores no los tienen, es claro que han fallado las relaciones intergubernamentales.

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL MUNICIPIO HACENDARIO EN MÉXICO**

#### **4.1 RAZONES DE LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Como decía, en los Estados Unidos se ha roto el equilibrio de las Ordenes de Gobierno, habiéndose inclinado la balanza a favor del Poder Federal, pero si esto es una cuestión grave en los Estados Unidos (país en que prácticamente todos los Estados de la Unión Americana gozan de una suficiente autonomía financiera), más grave es aún en nuestro país, en donde la totalidad de los Estados de la Federación dependen en más de un noventa por ciento de sus recursos hacendarios de las participaciones del gobierno federal.

Estas participaciones y otros tipos de subsidios federales (que se han incrementado notablemente en los últimos diez años) constituyen la propia vida de los Estados y Municipios, y que demuestran la sana intención del Poder Federal, por alcanzar un más sano y equilibrado desarrollo regional. Pero esto de ninguna manera soluciona de raíz el problema. Muy seguramente, la solución futura consistirá en otorgarle a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias, a partir de competencias constitucionales tributarias de origen. También, otra de las soluciones futuras consistirá en otorgarle al Gobierno Estatal y Municipal una serie de competencias concurrentes y compartidas con el Gobierno Federal. Todo aquello tendrá necesariamente que llevarse a cabo a partir de una nueva distribución de competencias económicas y competencias administrativas entre los Poderes Federales y los Poderes de los Estados.

Encontrar una solución al rompimiento del equilibrio entre dos Órdenes de Gobierno, es una cuestión urgente y de la mayor prioridad política y constitucional. De las decisiones que se tomen sobre este dramático y grave

problema dependerá el propio equilibrio político y social de la Nación. En los Estados Unidos el problema se ha planteado de la manera más dramática y extrema: ¿va a continuar esta trayectoria de expansión federal y, va a producirse la sustitución del sistema federal por una forma unitaria de gobierno? Es difícil responder a esta cuestión a primera vista podría apuntarse una respuesta afirmativa. La existencia de los Estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios órganos de Gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y no por Estados, los cuales se formaron atendiendo a todo menos a consideraciones de eficacia gubernamental.

La inquietud de que él no apoya- tiene nulas probabilidades de llevarse a cabo en un país como los Estados Unidos, en donde se les otorga a los Estados de la Unión una extraordinaria importancia política, y en donde se le atribuye al federalismo la prosperidad de que goza la Nación.

En palabras del maestro Faya Viesca opina en relación al tópico supuesto;

*“Que en México no sería deseable otra forma de Gobierno distinta a la organización federal, surgida de los más genuinos movimientos políticos y sociales de nuestra evolución histórica. La solución se encuentra en mantener la totalidad de nuestros principios federalistas, una permanente adaptación y evolución, hasta alcanzar un federalismo pleno, de rico contenido económico en base a una más justa y eficaz distribución de competencias económicas y administrativas.”<sup>88</sup>*

Por ejemplo, Francia que no vive bajo un régimen federal, ha hecho considerables avances en programas de desarrollo regional. Lo mismo ha acontecido en Italia, España, Japón etc. En México, con toda seguridad, el gran futuro de la planeación se dará en la planeación municipal y en la planeación regional en base a determinadas regiones. Esto, por supuesto que no excluirá a la

---

<sup>88</sup>Faya Viesca, Jacinto, El Federalismo Mexicano, 2da. Ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p.p.131-132.

planeación nacional, la que se encargará de atender los grandes sectores de la economía. KAISER, uno de los más grandes expertos en materia de planeación, afirma que la futura planeación tendrá como centro el Municipio. En México, dada nuestra forma federal de organización política, esta medida sería la más deseable, y constituiría la más eficaz manera de fortalecer nuestro sistema federal.

## **4.2. INGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

Si bien la competitividad industrial puede arrojar mayor riqueza a las economías urbanas, esta no necesariamente tendrá que verse reflejada en el nivel de vida de la población ya que los mecanismos existentes públicos corresponden a una lógica diferente y regulada por las relaciones intergubernamentales y el sistema financiero mexicano.

Los ingresos municipales pueden y deben ser alternativa para la generación y el acceso a los satisfactores colectivos que demanda la comunidad y así mejorar la calidad de vida de esta.

*“La Hacienda Pública Municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el Gobierno Municipal para la realización de sus fines”.*<sup>89</sup>

El objeto de las finanzas públicas municipales, es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

### **4.2.1. MARCO NORMATIVO**

---

<sup>89</sup> Artículo 115 Fracción IV, COMPILA 2005.



El Sistema Hacendario de los Municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115, fracción. IV donde se determinan que los Municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Municipio.
- Contribuciones e ingresos
- Participaciones Federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios

### Ley Coordinación Fiscal

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles, a través del cual la Federación otorga recursos a Estados y Municipios.
- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

### Presupuesto de Egresos de la Federación.

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y control presupuestario del gasto público, la disciplina presupuestaria y la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

### Las Constituciones Políticas Estatales

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los Ayuntamientos.<sup>90</sup> Se refiere a:

- La confirmación de la Hacienda Municipal.
- La facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los Municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

#### Ley Orgánica Municipal

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad Federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

#### Código Financiero

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los Órganos Administrativos Municipales responsables de su manejo.

#### Ley Estatal de Deuda Pública

---

<sup>90</sup> Artículo 125, 61 fracción XXXI Constitución Política del estado Libre y Soberano de México. IFE, México, 2000.

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congresos local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.

#### Ley de Ingresos Municipales

Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de la Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la Constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidos en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

#### Presupuesto de egresos municipales

Lo elabora y aprueba el mismo ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del Municipio, en función del programa de gobierno establecido.

### **4.3. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL, FUENTES DE INGRESOS**

La Hacienda Municipal está conformada por:

➤ Ingresos Municipales;

Recursos financieros que percibe el Municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

- a) Ingresos Ordinarios; Se perciben en forma constante y regular durante el año.
- b) Ingresos extraordinarios; Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

➤ Gasto Público

Son las erogaciones efectuadas por el Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto público puede ser:

- a) Corriente; son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios entre otros.
- b) De inversión; son los recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.
- c) De deuda; Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros controlados por el Ayuntamiento, mediante empréstitos.

#### **4.3.1. INGRESOS PROPIOS**

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

Ingresos Ordinarios se dividen en:<sup>91</sup>

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos y,

---

<sup>91</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México

## ➤ Participaciones

Los ingresos extraordinarios; son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para la obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad para lo cual llegan a firmarse documentos.

Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el Municipio frente a necesidades imprevistas: Prestamos, subsidios.

### **4.3.2. CARACTERISTICAS PROPIAS**

Todo impuesto debe ser establecido por una ley, la cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa, el producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos, se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la república de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y Municipio en que habitan.

#### **Impuestos**

El impuesto de la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más característico de carácter local.

¿Qué gravan los impuestos Municipales?

- La propiedad inmobiliaria
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles
- Tazas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria
- Diversiones y espectáculos

- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Vehículos que no consumen gasolina
- Posición y explotación de carros fúnebres
- Juegos permitidos

### **4.3.3. DERECHOS**

La principal diferencia entre los impuestos y derechos radica en que estos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio de derecho público y /o privado.

Los rubros más frecuentes de derechos son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales.
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos.
- Por licencias, registros, refrendos diversos
- Por derechos de uso de suelo.
- Por licencias y concesiones diversas en peatones
- Por rastros y servicios conexos diversos.
- Por construcción y urbanización
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, alumbrado público y seguridad pública.
- Por ocupación de servicios en mercados. Calles y sitios públicos
- Por cooperación para la obra pública.
- Por actas del registro civil.

Otros rubros de derecho menos frecuentes:

#### Estacionamientos

- Por arrastre de vehículos
- Por registro de placas e inscripción de vehículos
- Por almacenaje de vehículos
- Por expedición y reposición de placas diversas
- Por servicios de poste.

#### **4.3.4. PRODUCTOS**

Generalmente los municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas, realizadas por ayuntamientos, no como personas de derechos públicos sino como cualquier particular.

Los productos tienen características fundamentales:

Están considerados en la Ley de Ingresos del Municipio, deben destinarse a cubrir.

Los productos más frecuentes son derivados de:

- La enajenación, renta explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos ( son bienes muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños se ignora, son susceptibles de remates o de venta de acuerdo a las disposiciones relativas),
- La inversión de capitales
- El arrendamiento de espacios de los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública.
- Los cementerios
- El rastro municipal
- La realización de actividades recreativas, como bailes y quermeses

- La venta de basura
- El aprovechamiento de bosques municipales

#### **4.3.5. APROVECHAMIENTOS**

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

*“Son aprovechamientos los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal”<sup>92</sup>.*

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

#### **4.4. DEUDA PÚBLICA**

Se define como la suma de obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación.

La deuda pública se caracteriza por canalizar los recursos para usos productivos de aquellas aéreas que tienen excedentes financieros hacia aquellas que no la tienen. Proporcionan valores libres de riesgo de gran liquides atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos. Incrementa la utilización de recursos

---

<sup>92</sup> Código Fiscal de la Federación, Art. 3; Fisco Agenda 2001 ed. 17 ediciones fiscales.



productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión. Expande la capacidad productiva con la ampliación de financiamiento en todos los sectores económicos. Además de manejar la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

La deuda pública representa un instrumento útil en el manejo de la política monetaria de un país debido a que mediante la política de emisión de deuda pública el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés mientras que a través de las operaciones del mercado abierto, es decir la compra y venta de títulos de deuda pública interviene variado el volumen de liquidez existente en la económica.

La deuda pública se administra a través de un conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con el objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros donde se cumplan los siguientes objetivos.

- Sostenimiento de una tasa de interés baja
- Diversificación de los plazos de vencimiento
- Adecuación de la estructura de vencimiento.

#### **4.5. TRANSFERENCIAS**

El modelo neoliberal de ajuste económico implantado en México a partir de la década de los 80, a implicado un fuerte proceso de transferencia de funciones desde la administración pública hacia la iniciativa privada, el redimensionamiento del sector paraestatal y la reestructuración administrativa de los gobiernos central y local.

Transferencias se dividen en generales y específicas

#### **4.5.1. GENERALES**

Las transferencias generales se denominan también donaciones en bloque o block grant y en México reciben el nombre de participaciones.

Las participaciones son los recursos financieros que proporciona el gobierno federal a estados y municipios por injerencia de estos en la recepción de impuestos federales. Su asignación especial comprende mediante un proceso estadístico complejo en el que se toman en cuenta variables como el tamaño de población, la concentración económica y niveles de bienestar.

El monto de las participaciones se estima de acuerdo a la capacidad financiera del gobierno federal, las presiones políticas de los gobiernos locales y el nivel de servicios que el gobierno federal considera razonable para ser proporcionado por las autoridades locales.

#### **4.5.2 ESPECIFICAS**

Las transferencias específicas corresponden a los recursos federales que se otorgan a los gobiernos locales para la provisión de bienes y servicios específicos. Regularmente se contabilizan el gasto neto devengado del gobierno federal para el desarrollo social y operan sobre la base de corresponsabilidad intergubernamental para sufragar el monto total. Los recursos ejercidos en el marco del programa nacional de solidaridad o de programa de educación, salud y alimentación son ejemplos de transferencias específicas y de las cuales la federación aporta un porcentaje del monto total de la inversión pactada cubriendo el resto las administraciones locales.

#### **4.6. ACCIONES PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS MUNICIPALES**

- Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas.
- Modernizar el catastro y el registro civil
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos.
- Concesionar la prestación de servicios a particulares.
- Asociarse con otros municipios para establecer el financiamiento externo de fundaciones o asociaciones de gobiernos locales internacionales.

#### **4.7. EL MUNICIPALISMO HACENDARIO**

Tomando en consideración que en nuestro país existen tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal; y los tres tienen atribuciones para establecer Contribuciones debemos analizar la forma en que se distribuye la competencia, desde el punto de vista territorial no existe problema hacienda de bienes y riquezas que uno tiene. El concepto de hacienda ha sufrido una evolución; así encontramos que la concurrencia de un patrimonio bien determinado, una persona física o jurídica que dispone de él y lo administra, una serie de actos y hechos que constituyen tal administración, afirman la existencia de un ente con caracteres propios, distinto de los otros similares, que se llama hacienda.

La doctrina moderna, en cambio, conceptúa la hacienda como el "complejo económico", o "coordinación económica activa"<sup>93</sup>, creado o formado para la satisfacción en modo directo o indirecto, de las necesidades humanas.

##### **A) Hacienda provincial y municipal**

---

<sup>93</sup> Diccionario Enciclopédico Jurídico 2005, pág.98.

Complejo económico estructurado por provincias y municipios que les permite contar con medios o recursos para la atención de los servicios a su cargo.

*“La hacienda municipal comienza el dictamen asegurando que esta materia fue objeto de una muy acuciosa labor de estudio:” en forma particularmente acuciosa labor de estudio fueron estudiados”. Como quiera que sea, el Dictamen se limita a comentar lo que trae la iniciativa Nada nuevo añade. Ni siquiera esclarece las dudas que se aprecian en la Iniciativa. Esta, como se ha observado ya, permite precisar cómo queda integrada la hacienda municipal (con ingresos por contribuciones diversas, participaciones estatales y federales, etcétera), pero también hemos visto que esa hacienda no podrá administrarse sino según lo establezca, como se ha repetido, la propia ley de ingresos de los municipios, que expida la legislatura local.”<sup>94</sup>*

*“La actividad financiera del Estado no sólo tiene una significación económica, sino también social y política. En el decurso histórico hay múltiples acontecimientos que han tenido relación con los tributos, baste recordar cómo en Grecia y en Roma fueron considerados como una “desgracia común” y cómo en Francia las cuestiones Impositivas, fueron determinantes para el estallido de la Revolución de 1789. En el ámbito municipal, también las finanzas han tenido una especial importancia, dándose su influencia en el desarrollo, estancamiento o decadencia del municipio, muestra clara de esto son las etapas de la historia de esta Institución en España, en que su florecimiento se debió a la adecuada conformación de su sistema tributario, al correcto manejo de los fondos públicos, a una legislación idónea y a aun administración eficaz, que también comprendía la intervención del pueblo. Tal como ya anteriormente se ha visto, las medidas impositivas que representaban abrumantes cargas tributarias, así la política centralizadora del Rey Alfonso X, “el Sabio”, dieron como resultado la decadencia de la entidad Municipal.*

*Desde un punto de vista técnico- jurídico, es preciso señalar que hay diferencia entre los conceptos de: hacienda, fisco y erario público.*

*El termino hacienda tiene sus origen en el verbo latino facere algún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “Chácena”, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública que significa, como lo expresó Sergio de la Garza, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas.*

*La connotación de hacienda en su acepción más amplia, es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad.*

*El vocablo físico, proviene del latín fiscus que era la cesta de mimbre en la cual se guardaba el dinero en la época antigua en Roma. Posteriormente*

---

<sup>94</sup> Ugarte Cortes, Juan, La Reforma Municipal, 1ra.ed., Porrúa, 1985, México, págs.91, 92.

*se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto y aun al mismo dinero que se guardaba en esta forma. Adoptando la nomenclatura romana, la antigua legislación española, dio el nombre de fisco(o cámara del Rey) al tesoro o patrimonio de la Casa Real, y el de erario al Tesoro Público o Tesoro del Estado. Después se confundieron ambas denominaciones con el nombre de fisco, hasta que en los tiempos actuales, se consideren equivalentes.*

*La palabra fisco, para el común de la población, se identifica con algo odioso y ello parece tener orígenes muy remotos, sobre todo, en un rechazo a la rapacidad y las arbitrariedades de la administración romana, aunque también pudiera ser efecto de la repugnancia que producen de suyo a los contribuyentes, las cargas tributarias.<sup>95</sup>*

“Los ingresos de la hacienda municipal, causo gran polémica en el Congreso Constituyente, pues originalmente el artículo 115º Constitucional, en su fracción II, que señalaba que:

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

Al no precisar la Constitución que renglones tributarios corresponderían al Municipio, se le dejó por completo en manos del Estado. La mayor parte de las legislaturas estatales aprobaban renglones tributarios exigüos a favor de sus Municipios, propiciando así las enormes carencias y rezagos que actualmente padecen los Municipios del país.

Tanto con la reforma de febrero de 1983, como con la reciente, de diciembre de 1999, se ha mejorado el marco normativo de la hacienda municipal, pues al efecto señala la fracción IV del artículo 115, que:

FRACCION IV: Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los que les pertenezcan, así como de las

---

<sup>95</sup> Rendón huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Porrúa, México, 2007, cuarta edición, págs.293, 294.

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este 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 limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán extensiones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales 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.

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.”<sup>96</sup>

La constitución garantiza que las leyes federales no limiten la facultad de los estados para establecer las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de la prestación de los servicios públicos municipales, prohíbe que esas leyes y las estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación de los Estados o de los municipios podrán estar exentos de esas contribuciones. Las legislaturas de los estados tienen la facultad de aprobar las leyes de los ingresos de los ayuntamientos y de revisar anualmente las cuentas públicas

Los recursos que integra la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

El presupuesto de ingresos.

Debido al mecanismo que se contempla para la imposición de tributos municipales, el ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al legislativo del Estado el proyecto de Ley o Presupuesto de Ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas, y tarifas que regirán en el año fiscal del ejercicio de que se trate.

Al no tener el Municipio facultades legislativas formales, su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones aunque si pueden proponer al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y demás contribuciones y las tablas de los

---

<sup>96</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México 2006 pág. 592

valores unitarios aplicables al suelo y construcciones. Por ende el Municipio estará supeditado a la gestión del Poder Legislativo y dentro de un complejo marco de ordenamientos, como se ilustra en el siguiente organigrama.



El presupuesto de Ingresos y su correspondiente ley determinarán los que tienen el carácter de ordinarios y aquellos que sean extraordinarios.

*“Los ingresos ordinarios. Son aquellos que obra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Estos ingresos son los siguientes: a) Impuestos; b) Derechos; c) Productos; d) Aprovechamientos; e) Contribuciones de mejoras; y f) Participaciones Federales y Estatales.”<sup>97</sup>*

Facultades en materia hacendaría: En este aspecto, el más sobresaliente, hace posible la existencia del municipio que sin hacienda propia carecería de un elemento esencial de su estructura primaria.

En materia hacendaría, de acuerdo con las leyes orgánicas de los municipios corresponde al ayuntamiento la recaudación de los ingresos

<sup>97</sup> Quintana Roldan, Carlos, Derecho Municipal, 2008, Porrúa, Novena Edición, págs.368, 369.



municipales que se originan de las diversas participaciones que por concepto de servicios, industria y comercio, permisos de espectáculos, obras de cooperación tripartita o bipartita, hacen los particulares.

Sobre esta base debe elaborarse el presupuesto anual de ingresos y egresos. En algunas comunas se práctica ya la sana costumbre de informar mensualmente al pueblo del balance general.

Los Ayuntamientos gestionan financiamientos y otorgan créditos relacionados con las demandas municipales, y corresponde a los mismos la administración de los bienes municipales para lo que se hace necesario llevar al día un inventario correcto de estos.

También entre las atribuciones se toman en cuenta las herencias, legados y donaciones que a favor del municipio concedan los ciudadanos.

Sin embargo, es dudoso que exista en nuestro país una autentica libertad económica: las recaudaciones municipales son muy reducidas, pues los gobiernos federal y estatal, exigen cada vez mayores contribuciones y participaciones, por lo que la dependencia del municipio es inevitable.

*“Se establece así un interesante círculo económico: los Gobiernos Federal y Estatal exigen contribuciones que a su juicio no son de carácter municipal. Los municipios sólo obtienen pequeños ingresos que son precisamente lo que no reclaman en las altas esferas”<sup>98</sup>, y se ven obligados a solicitar financiamientos para costear sus modestas realizaciones, o bien, a esperar que el Ejecutivo Federal o el Gobernador concedan alguna partida para obras de índole municipal que, en sinnúmero de ocasiones, los Ayuntamientos ni siquiera administran, limitándose a recibirlas a su término.*

---

<sup>98</sup> Loret de Mola, Rafael, Problemática del Municipio, Porrúa, 1976, págs. 57, 58.

#### 4.8. FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA HACENDARIA MUNICIPAL

El artículo 115. En su fracción IV constitucional determina la libertad de que el municipio tiene para la administración de su patrimonio, asegurando los elementos mínimos que debe comprender la hacienda municipal de la siguiente manera la cita el maestro Sánchez Bringas:

- a. *“los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.*
- b. *Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados. Por lo menos estas contribuciones deben incluir la propiedad inmobiliaria su fraccionamiento, consolidación, traslación, mejora y el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios pueden convenir con los estados que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.*
- c. *Las participaciones federales que correspondan al Municipio, en los términos de las bases, montos y plazos que anualmente determinan las legislaturas de los estados.*
- d. *Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*
- e. *Dispone que los presupuestos de egresos municipales deben ser aprobados por los correspondientes ayuntamientos, los que deberán tomar en cuenta los ingresos disponibles. Este ordenamiento fortalece la autonomía financiera del municipio y garantiza su estabilidad política”<sup>99</sup>*

De lo anteriormente expuesto, el sustentante podemos aludir lo siguiente; la primera facultad que tienen la legislatura de los estados es establecer las contribuciones e ingresos a los municipios, es decir que dichas legislaturas fijaran los conceptos que integraran los ingresos municipales. Tan amplia es la facultad que se le otorga a las legislaturas de los estados que las

---

<sup>99</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 2006, Pág. 592

leyes de los estados no establecen subsidios o exenciones a favor de las personas respecto de dichas contribuciones.

*Otra facultad que se le es otorga a las legislaturas de los estados es la de aprobar las leyes de ingresos municipales y que dichas leyes fueron creadas por los municipios pero como estos no tienen una autonomía hacendaría, las legislaturas son las encargadas de revisar, calificar y aprobar si sus leyes son aptas para aplicarse en los municipios, debido a que solo los municipios podrán establecer plenamente cuales son los conceptos adecuados a establecerse y aplicarse en su ámbito territorial, ya que estos conocen plenamente las necesidades y actividades de su lugar de gobierno.<sup>100</sup>*

Otra facultad que le es otorgada a la legislatura es la de fiscalizar y revisar las cuentas públicas de ingresos y egresos de los municipios, con lo que nos demuestra plenamente la facultad que tiene esta dependencia sobre los municipios relacionado sobre sus ingresos y egresos, las cuales no pueden manejar autónomamente. Así las legislaturas de los estados consideran no aptas para modificar dichas cuentas, lo cual es aberrante ya que los municipios son los únicos que conocen sus necesidades, las cuales manifiestan en sus cuentas públicas, tan increíble es la situación de los municipios que los ayuntamientos proponen a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo.

Cabe señalar que en el Estado de México la Legislatura Local, es quien tiene la facultad de fiscalizar los ingresos y egresos de los recursos económicos, así como de su patrimonio que ejerce el Municipio, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), así mismo este Órgano glosa los informes mensuales y la cuenta pública anual, que se

---

<sup>100</sup> Adame García Jorge Carlos . El derecho Municipal en México, ed. Porrúa, México 2009, pág. 144

hayan ejercido, ajustándose siempre con la normatividad que exigen cada fondo de los recursos según su procedencia.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** a través de la historia se ha buscado regular la conducta externa del hombre y en relación al municipio es considerado como la organización política y administrativa de los estados; es aquí donde la relación entre los ciudadanos y el gobierno municipal es cotidiano y permanente; donde quienes tienen el privilegio de ser los representantes populares del pueblo, viven más intensamente la responsabilidad de atender, de manera eficaz, los reclamos sociales, de lo contrario padecen directamente la irritación, el descontento y la presión social por la ausencia de respuestas.

**SEGUNDA:** Hoy se viven tiempos diferentes que obligan a los representantes populares a elevar sus capacidades y su nivel de competencia debido, principalmente, a que las demandas sociales son cada vez mayores, en este entendido el gobierno municipal es necesario atender las demandas con prontitud y calidad, es necesario saber elaborar diagnósticos, en este entendido el municipio como institución jurídica debe de conducir con decisión el cumplimiento de un ordenamiento jurídico que regule las disposiciones necesarias para la sana convivencia de los ciudadanos.

**TERCERO:** Es necesario realizar una reforma que determine claramente la administración pública municipal, cuyo objetivo sea ofrecer quienes participan directamente o indirectamente en una gestión municipal, un panorama general de cómo deben de hacerse las cosas al momento de gobernar y administrar el municipio sobre todo en el entendido de ser el Municipio la base de la organización política y administrativa de los estados que integran la federación, y aun que constitucionalmente ha sido declarado libre para administrar sus recursos financieros, es todavía un ámbito de conflicto, donde la distribución del poder se da arbitrariamente.

**CUARTO:** El municipio al ser el eslabón entre la república y el habitante; sin el municipio el estado nacional carecería de los lazos de articulación que se requieren para darle eficacia a las instituciones nacionales, el Municipio ha sido el exponente fundamental de la descentralización administrativa por región, sin el municipio como estructura jurídica y política se tornaría imposible la organización política y social, administrativa y gubernamentalmente de un estado

## **PROPUESTA.**

### **EL MEJORAMIENTO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES**

De acuerdo a la constitución federal la hacienda municipal se forma de los rendimientos de los bienes que pertenecen al municipio, así mismo; se establece un catálogo bastante completo de los elementos que componen la hacienda municipal.

De esta manera, no existe una autonomía respecto de la hacienda municipal, tal es el caso en el cobro de los ingresos fiscales de los cuales se encuentran regulados por la Legislaturas de Estados; por consiguiente se pretende establecer lasos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; es decir, Federal, Estatal y Municipal.

Y toda vez que la hacienda municipal implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, desprendiéndose que el marco constitucional se encuentra en la fracción IV, del artículo 115 constitucional, en razón de garantizar la libertad económica del Municipio, para asegurarle los fondos suficientes, además los recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades y actividades de su lugar de gobierno.

En este orden de ideas, se pretende con el presente trabajo de investigación, primeramente respecto de las facultades que le son otorgadas a las Legislaturas de los Estados de establecer las contribuciones e ingresos a los Municipios, sean únicamente su función la de vigilar a los municipios; es decir que dichas Legislaturas sean las encargadas de vigilar y atender los tramites que realicen los municipios de los cuales administrarían libremente su hacienda.

Lo anterior en base a que leyes de ingresos municipales fueron creadas por los municipios, en razón a que solo los municipios podrán establecer

plenamente cuales son los conceptos adecuados a establecerse y aplicarse en su ámbito territorial, ya que estos conocen plenamente las necesidades y actividades de su lugar de gobierno

Una vez terminada esta investigación de tesis, me he dado cuenta que en relación a las haciendas municipales de cada uno de los municipios del país se encuentran fundamentadas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las Constituciones de cada uno de los Estados y de las leyes y reglamentos locales, en donde estos deben de ser estrictos en su aplicación de los recursos económicos, toda vez que estos son pocos y que no alcanzan por no ser aplicados para lo que se tiene destinado es por eso que los rezagos de infraestructura municipal están rezagadas.

Por otra parte menciono y propongo que los impuestos y derechos que pagan los contribuyentes de cada municipio al estado y la federación, los hagan llegar íntegramente al Municipio y no un porcentaje como se ha venido haciendo, ya que de esta manera se fortalecerá la hacienda Municipal mismo que se estaría cumpliendo lo que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, que habla de la autonomía Municipal.



## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial, Porrúa. México, 1981.
- 2.- Adame García Jorge Carlos. El derecho Municipal en México, ed. Porrúa, México 2009,
- 3.- Álvarez Gendin, Sabino "Manual del Derecho Administrativo Español, Ed. Bosch Barcelona España 1954.
- 4.- Análisis y comentarios a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos por el Lic. Raúl Avendaño Robles. Editorial Sista, México. 2009.
- 5.- Barragán José, Introducción al Federalismo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1994.
- 6.- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 2007.
- 7.- Carmona Romay Adriano. Nota sobre la Autonomía Municipal, Edit. Librería, la Habana, Cuba 1953,
- 8.- Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Ed. Trillas, 1ra. ed. 2005,
- 9.- Cruz Covarrubias, Armando Enrique, Federalismo Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de México, 2004.
- 10.- De La Garza Sergio Francisco. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial Jus, México 1947,
- 11.- De Solís, Antonio. Historia de la Conquista de México, Ed., Cosmos, México, 1977,
- 12.- Díaz del Castillo Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Herrero Hermanos, Tomo I, México, 1937.
- 13.- Diccionario Enciclopédico Jurídico 2005,
- 14.- Falla Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano, Editorial Porrúa, México 2004,

- 15.- FERNANDO ALBI, "Derecho Municipal Comparado", ed. Aguilar Madrid España 1953
- 16.- Gabina Fraga. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1981,
- 17.- Gibson, Charles. Los aztecas bajo el dominio español. Ed. Siglo XXI, México, 1978,
- 18.- Gonnemwein, Otto."Derecho Municipal Alemán "Instituto de Administración local. Traducción de Miguel Sáenz Sagasta. Madrid España.1967.
- 19.- Hans Kelsen. Compendio de teoría General del Estado. Estudio Preliminar de Recasens Siches Luis, Editorial Colofón S.A., México 2007.
- 20.- J. Jesús Castorena. "El problema municipal mexicano", Banobras, México, 1982.
- 21.- López Sosa Eduardo. "Derecho Municipal Mexicano", Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, México 1999,
- 22.- Loret de Mola, Rafael, Problemática del Municipio, Porrúa, 1976.
- 23.- Luchoire, Les comunes Francaises I. Epoque des capetins directs. Paris Francia 1980, citado por Ch. Petit Dutailis,
- 24.- Medina Padilla, José Ramón. Reflexiones en torno a la reforma municipal del art. 115 constitucional, Guerrero Amparan Juan Pablo y Tonatiuh Guillen López (coord.), Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México, 2000.
- 25.- Miguel de la Madrid Hurtado. El Pacto Federal, Centro Estatal de Estudios Municipales, México, 1985,
- 26.- Miranda, José. Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Instituto de Moreno, Manuel M. Breve Reseña Histórica y Administrativa del Distrito Federal.
- 27.- Moyano Pahissa, Ángela y Velasco Márquez, Jesús E.U.A. Documentos de su historia política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, tomo I, México,
- 28.- Natale, Alberto A. "Derecho Político". Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979,
- 29.- Ochoa Campos Moisés, La reforma municipal, 3º edición, Porrúa, México, 1979,

- 30.- Petit Dutailis, Los Municipios Franceses. Traducción de José López Pérez Ed. UTEHA, México, 1959,
- 31.- Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México 2008, Pag.177.
- 32.- Posadas Adolfo. "El régimen municipal de la ciudad moderna", Ed. Librería de Victoriano Suarez, Madrid España 1927.
- 33.- Quintana Roldan, Carlos, Derecho Municipal, 2008, Porrúa, Novena Edición, Rendón huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Porrúa, México, 2007, cuarta edición,
- 34.- Reyes Heróles, Jesús. Federalismo y Centralismo. México" historia y política, Madrid España, Editorial, tecnos, 1987,
- 35.- Reynaldo Robles Martínez, El municipio, editorial Porrúa, México, 2009  
Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Novena Edición Actualizada, México, Editorial Porrúa,
- 36.- Rojina Villegas Rafael. "Derecho civil Mexicano", tomo I, 3ª. Ed., Porrúa, México, Pág. 115.
- 37.- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México 2006  
Serra Rojas Andrés. "Derecho administrativo", editorial Porrúa, México 1974,
- 38.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-2005, ed. Porrúa vigésimo quinta edición México 2008,
- 39.- Toribio Esquivel Obregón. Apuntes para la Historia del derecho en México, Porrúa, México, 1984,
- 40.- Ubiarco Maldonado. Juan Bruno. El Federalismo en México y los Problemas del País. Editorial. Flores editor y distribuidor, México 2009.
- 41.- Ugarte Cortes, Juan, La Reforma Municipal, 1ra.ed., Porrúa, 1985, México,
- 42.- Valencia Carmona Salvador. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003. Pág. 229.

## **LEGISLACION.**

1.- Análisis y comentarios a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos por el Lic. Raúl Avendaño Robles. Editorial Sixta, México. 2009.

2.- Código Fiscal de la Federación, Art. 3; Fisco Agenda 2001 ed. 17 ediciones fiscales.

3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, y IV, coordinador Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma De México, México 2009.

4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. Coordinador. Miguel Carbonell. Tomo V. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, MEXICO, 2009.

5.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 1ª edición actualizada, revisión y actualización Miguel Carbonell. ed. Porrúa. México 2004.

6.- Constitución Política del estado Libre y Soberano de México. IFE, México, 2000.

7.- Ley de Nacionalización y Naturalización Mexicana, México 2009.

8.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

1.- El Universal, México, D.F., 24 de Octubre de 1994.

2.- El Universal, México, D.F., 24 de Octubre de 1994.

3.- La jornada, México, D.F. 7 de abril de 1994.

4.- La jornada. México, D.F. 7 de abril de 1994, No. 3440.

5.- Proceso, México, 11 de junio del 2000. No. 1232.