



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

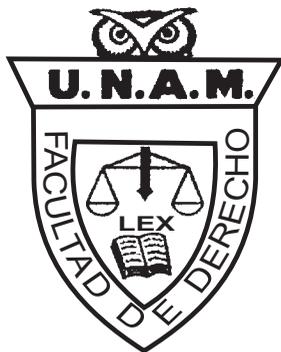
**“EL DERECHO PENAL Y SU INJERENCIA EN
EL ORDEN DEL GOBIERNO MUNICIPAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
VÍCTOR SUÁSTEGUI MARTÍNEZ

ASESOR:
LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2012



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.

EL DERECHO PENAL Y SU INJERENCIA EN EL ORDEN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

	Pag.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. EL MUNICIPIO EN LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO	
1.1 Antecedentes Históricos	1
1.2. El Municipio Español	5
1.3. Historia del Municipio en México	8
1.3.1 Fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz	11
1.4. El Municipio en las diferentes Constituciones	14
1.4.1. El Origen del Municipio Constitucional	15
1.4.2. El Municipio en las Constituciones Mexicanas del Siglo XIX	23
CAPÍTULO II. NATURALEZA Y CONCEPTOS GENERALES DEL MUNICIPIO	
2.1. Naturaleza del Municipio	26
2.2. Concepto Etimológico del Municipio	29
2.3. Diversos Conceptos y Definiciones	30
2.3.1. Definición de Municipio	31
2.4. Elementos del Municipio	34
2.4.1. Diversas formas de Gobierno Municipal	36
2.4.2. Diferentes Controles que se ejercen sobre el Municipio	39
2.4.3. Autoridades de Gobierno en el Municipio	45
2.4.4. La Justicia Municipal	52

2.4.5. El Municipio en el Derecho Comparado, América Latina y Europa.	55
--	----

CAPÍTULO III. FUENTES Y CONCEPTO DEL DERECHO MUNICIPAL

3.1. Concepto General. Fuentes	72
3.2. Fuentes del Derecho Municipal	77
3.2.1. Del Orden Federal	78
3.2.2. Relativas a las Entidades Federativas	81
3.2.3. Estrictamente Municipales	83
3.2.4. Los Convenios	92
3.2.5. Otras facultades normativas de los Municipios	94
3.3. Concepto de Derecho Municipal	95
3.4. El artículo 115 Constitucional	101
3.4.1. Sumario de Reformas del Artículo 115 Constitucional	110
3.5. Criterios Jurisprudenciales	118

CAPÍTULO IV. LA INTEGRACION DEL DERECHO PENAL Y SU INJERENCIA EN EL ORDEN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

4.1. Fuentes del Derecho Penal	124
4.1.1. Inmediatas	128
4.1.2. Mediatas o Indirectas	133
4.2. Concepto de Derecho Penal	135
4.3. Concepto de Delito	137
4.3.1. Concepto Legal	138
4.4. El Derecho Penal Involucrado en el Orden del Gobierno Municipal	148
4.5. El Rol que juega el Derecho Penal en los Ayuntamientos	149

4.5.1. El Derecho Penal Vigente	149
4.6. Revisión y aprobación del Derecho Penal	153
PROPUESTA	155
CONCLUSIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	161

En las cosas difíciles no hay que esperar sembrar y cosechar todo a la vez; es menester trabajar para hacer madurar, a fin de poder recoger un día los frutos que se han de sacar.

BACON

A DIOS:

Por haberme permitido ser.

A LA VIDA:

Por darme la oportunidad de aprender.
que con esfuerzo, disciplina y dedicación,
se puede alcanzar lo que parece
irrealizable, sin importar los momentos de
depresión y angustia que se presenten en
el camino.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Que me brindó la oportunidad para superarme y poder ser
útil a la sociedad y a mi país.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Por convertir mi ilusión imaginada ayer
como un sueño, hoy hecha realidad.

A MI DIRECTOR DE TESIS:

Licenciado Jorge Carlos Adame García, por su solvencia
moral y profesional, por distinguirme con su asesoría; con
profundo agradecimiento y respeto.

INTRODUCCIÓN

Con el fin de tener un panorama general de lo que es el municipio y la forma de relacionarse con el DERECHO PENAL, así como SU INJERENCIA EN EL ORDEN DEL GOBIERNO MUNICIPAL, se pretende hacer un estudio, en donde se contemple la posibilidad de que el Ministerio Público dependa directamente de las funciones que ejerce el Ayuntamiento dentro del Municipio, ya que en la práctica se comprueba que las soluciones de los delitos cometidos en los Municipios frecuentemente se ven entorpecidas por la intervención de personas ajenas (el síndico procurador) a las funciones del Ministerio Público, esto se debe principalmente que cuando se comete un delito se tiene que esperar la presencia de este funcionario público para que tome conocimiento de los hechos, los cuales ya manejaron personas extrañas a la investigación, por consiguiente con falta de preparación en estas funciones propias del Ministerio Público y sus auxiliares (policía ministerial, peritos, médico forense, etc.), por lo que la solución de los hechos delictuosos de por sí difícil de resolver, se torna complicada.

En el desarrollo de esta propuesta es necesario reseñar los aspectos municipales y en general groso modo de sus antecedentes.

Asimismo, como fin del presente trabajo, trataremos de revelar la identidad del municipio, lo cual debe hacerse desde diferentes conceptos, tales como: objeto del conocimiento, es decir como hecho objetivo, como objeto de derecho, como sujeto de derecho, como realidad jurídica, así como desde una perspectiva histórica y realista desde los cuales nos lleva a diversos enfoques para poder observar el artículo 115 constitucional y así tener una visión y criterio para conocer la realidad de los municipios en materia de Derecho Penal, en relación a sus facultades como a su prohibiciones según lo marca la ley fundamental.

En virtud de lo anterior, en el primer capítulo se tocarán los aspectos históricos del Municipio, desde el punto de vista de varios estudiosos que consideraron los primeros vestigios de lo que ahora se conoce como figura municipal. Estos vestigios van paralelos con los primeros municipios desde: Grecia, Roma, España, Francia y Alemania, entre otros, esto es con el fin de estudiar el desarrollo del municipio en estos países.

En el segundo capítulo, se tratará la naturaleza del municipio y sus conceptos generales. Según Cicerón, en la antigua Roma, el municipio era “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”. Sin embargo, su implicación jurídica-política, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra que proviene de la conjunción “*munus*” (oficio) y “*capere*” (tomar).

En el capítulo tercero veremos el concepto de fuente general de derecho, asimismo haremos un exposición somera sobre las fuentes del Derecho Municipal, tales como las estrictamente municipales, así como las del orden federal, las relativas a las Entidades Federativas y las mixtas; daremos el concepto de Derecho Municipal y realizaremos el estudio dogmático del artículo 115 Constitucional, así como sus reformas y criterios jurisprudenciales.

En el cuarto y último capítulo, analizaremos el tema de la integración de Derecho Penal, el concepto y el papel que juega éste dentro de los Ayuntamientos, trátase del Derecho Penal Ordinario o Extraordinario, así como su revisión y aprobación, además de las propuestas y conclusiones.

CAPITULO I. EL MUNICIPIO EN LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO

1.1. Antecedentes Históricos.

En el año 45 a.C., siendo emperador de Roma Cayo Julio César, se expidió la *lex municipalis*, que uniformó las bases según las cuales debían de administrarse y estructurarse políticamente las ciudades, a las que se había otorgado el carácter de municipio por el Estado Romano. Una de las primeras ciudades que se organizó de acuerdo con dicho régimen municipal, fue la ciudad de Gades –Cádiz-, en España, cuando este territorio era provincia romana. Recibían el nombre de “municipes” los habitantes de las ciudades municipales; en cambio, a las personas que habitaban aquellas ciudades que no habían sido erigidas en municipios, se les llamaba simplemente “*incolae*”, esto es moradores.

El término Municipio “*municipium*” es una palabra de significado romano y se aplicaba en un principio a las ciudades que eran conquistadas por el imperio, a las que se les otorgaba cierta autonomía, aunque siempre se encontraban subordinadas a los designios del Imperio Romano.

Las personas que vivían en esas ciudades, tenían derecho a la ciudadanía romana, pero carecían de derechos políticos; en contraposición se encontraban las “ciudades confederadas”, donde de manera contraria a aquellas, los habitantes carecían de ciudadanía, aunque conservaban su independencia.

Como ya se dijo, de acuerdo con el concepto romano de “municipio”, esta calidad se adjudicaba a las ciudades conquistadas por el imperio, que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por esa razón, pasaban a convertirse en ciudadanos de Roma conservando, no obstante, una cierta libertad interior, ya que contaban con el derecho de elegir a sus magistrados y a la administración de los negocios generales de su comunidad dentro de los límites legales que fijaban las leyes del imperio.

El municipio en Roma, adoptó muchas formas a lo largo de su historia; no obstante su dinamismo, de manera general se puede señalar que su administración siempre estuvo a cargo de la “curia” y del “comicio” o “asamblea del pueblo”, así como de funcionarios públicos municipales.

La “curia”, también llamada Senado, fue un cuerpo político durante largo tiempo electivo que normalmente era formado por cien miembros llamados “decuriones”.

El “comicio” era la asamblea del pueblo en la que participaban los ciudadanos municipales. En las sesiones eran elegidos los magistrados y se votaban las leyes locales o municipales.

Los funcionarios públicos desempeñaban magistraturas y oficios honorarios, los principales eran: los “*duoviri juri difundo*”, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y en general, dirigían la administración municipal, los “*duoviri aediles*”, que tenían a su cargo la política y el orden de las calles, plazas y edificios públicos, los “*questores*”, encargados de la hacienda local y los “*censores*” encargados de formar y corregir el censo.

Asimismo, en determinadas ciudades existían los “*defensor civitatis*” o “*defensor plebis*” quienes en algunos casos eran elegidos y en otros nombrados por el prefecto, tenían a su cargo defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos, contra los abusos de los funcionarios; al parecer esta figura es la más vieja, a lo que en la actualidad es el síndico, quien es el representante jurídico del Ayuntamiento, encargado de defender los intereses del Municipio como persona moral, más no de los ciudadanos en particular.

Sin duda, el Imperio Romano al ser el más prodigioso en la historia del ser humano, le heredó un influencia irrechazable que ha perdurado a través del tiempo, llegando al mundo contemporáneo. Sin embargo no se pueden dejar de contemplar los municipios de España, Francia, Alemania y sobre todo, el de México desde su época prehispánica.

“Siendo el municipio una porción de una entidad territorial mayor y estando subordinado a ésta como la parte al todo, las ciudades griegas de la antigüedad las polis y las italianas y alemanas de la Edad Media, no presentaron este carácter precisamente, por haber sido libres e independientes, habiéndose constituido en realidad en verdaderos pequeños Estados”.¹

Esta organización tan fuerte del Municipio en la Edad Media, resultó ser un obstáculo en la unificación de las naciones de la época, ya que al contar con autonomía propia y representación, fue imposible su conciliación con las monarquías.

Sin embargo, a pesar de su adscripción y pertenencia a una unidad política superior y no obstante ser un tipo de descentralización por región de ésta, el municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía, según lo demuestran los distintos municipios históricamente dados, que en diferentes países europeos donde han existido, recibían diversas denominaciones tales como la de “burgos” en Alemania y de “comunidades” en España y Francia donde el municipio, desde antes de la Revolución, equivale a una especie de división administrativa y territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el alcalde (maire) y por su órgano deliberativo denominado “Concejo Municipal”.²

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª edic. 1ª reimp. Ed. Porrúa. México, 2010. p. 907.

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 905.

Al reconocerse como elementos sustanciales la autonomía y la autarquía, sin los cuales la entidad municipal no podría existir, si el derecho fundamental del Estado las suprimiese, eliminaría al municipio de sus sistema político-administrativo, para sustituirlo por una mera división territorial, sujeta por modo absoluto a la heteronomía de gobiernos estatales, despojando a las diversas comunidades que componen la población nacional de su potestad de autogobierno interior, que es uno de los signos más destacados del régimen municipal.

A decir de Antonio María Hernández “hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los estamentos de poder, por lo que existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y etapas históricas, destacando tres tipos de Municipios:

1. El Municipio rural, donde predomina el elemento económico, con un Villeco o Merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al Poder Judicial.

2. El Municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etc.

3. El Municipio consular, desarrollado básicamente en Italia y en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente del rey y designando como “*communitatem seu commune*”, con la curiosa evolución de los podestá italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes.”³

³ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio. Derecho Municipal, Parte General. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 2003. p. 94.

1.2. El Municipio Español.

En la época en que fueron fundadas las ciudades, se seguía el modelo romano del municipio. En donde se desarrolló de manera importante el régimen municipal fue sin duda en Reinos Españoles del Medioevo, aún cuando sufrieron la dominación visigótica, los municipios romanos lograron subsistir con las naturales modalidades que le imprimieron los godos.

Dice el Marqués de Pidal que: “el municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder, el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos”, agregando que “Durante el periodo de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo.”⁴

Moisés Ochoa Campos, cita que durante la dominación musulmana en la península ibérica, los municipios o comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos quienes “establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes.”⁵

Sigue diciendo el investigador que: “Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal,

⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Constitucional. 4ª edic. Ed. Porrúa. México, 1985. p 80.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 905.

o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Así se logró un lento, pero seguro avance en la obra de la reconquista. Los navarros y catalanes cruzaron el Ebro, los asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León. (...) El municipio fue un elemento político de primera importancia en España. (...) Del *concilium* nació el consejo municipal, el *judex* fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales. Los consejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular.”⁶

El escritor José Gamas Torruco sostiene que: “los monarcas españoles empeñados en defender sus fronteras precariamente defendidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas, concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un consejo cerrado de elección popular: los consejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales.”⁷

El jurista español Joaquín Escriche asevera que en los siglos XI y XII, los monarcas tuvieron “la idea feliz del establecimiento y organización de las comunas o consejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les dirigiesen en materias de consideración las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. (...) Reunidos en consejo, los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de las autoridades públicas discutían los asuntos comunes nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y

⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit. p.80.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pp. 905 y 906.

el mando de la fuerza armada; porque cada consejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad, y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.”⁸

Una de las aportaciones más importantes de los Visigodos al Municipio Español impuesto por Roma, fue la figura del “*conventus publicus vicinorum*” o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural.

Dicha asamblea resolvía de manera administrativa, las cuestiones de deslinde y amojonamiento, intervenían en las huidas de los ciervos y presenciaba la ejecución de las penas.

Por lo que la figura del Ayuntamiento, se remonta a la época medieval con la característica de ser un consejo cerrado electo por la vecindad e identificado con la democracia representativa.

La vecindad, fue una figura que surgió en los siglos medievales, cuya aparición reafirmó el núcleo vecinal con una intensa y amplia autonomía, creando un régimen en el otorgamiento de “cartas-pueblas”, que eran verdaderos estatutos políticos que reglaban la relación entre el fundador y los pobladores, figura organizacional en la que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios y recibe su propia constitución.

Con respecto al Municipio en España, se puede señalar que los gobiernos vecinales, fueron utilizados a favor de la monarquía, ya que a petición del monarca para contener las pugnas que tenía con los señores feudales, se fortaleció al

⁸IBIDEM.

gobierno vecinal logrando una amplia independencia y autonomía municipal con la única autoridad del rey.

Sin embargo, respecto de la autonomía municipal el escritor Juan Manuel Rodríguez Valadez señala: “(...) en el siglo XVI, los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villamar en contra del absolutismo de Carlos V, la victoria se decidió a favor del absolutismo, y con ello significó la derrota y pérdida de la autonomía municipal así como de sus facultades ejecutivas legislativas y judiciales. Nunca más el Municipio en el mundo ha vuelto a tener aquellas facultades de manera plena.”⁹

Como señala el autor citado, la autonomía municipal se ha perdido desde entonces, y nunca se ha logrado recuperar, en nuestro país contamos con un Municipio Libre, más no autónomo, sin embargo existen muchas limitantes que no le permiten ejercer su libertad plenamente.

1. 3. Historia del Municipio en México.

Uno de los más importantes antecedentes del Municipio en México, lo encontramos en la cultura Azteca, en los llamados “*Calpullis*”, cuyo gobierno estaba formado por las personas de mayor edad del lugar, quienes integraban el llamado Consejo de Ancianos. El *Calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

El autor Mario Moya Palencia, define al *Calpulli* como “una comunidad de familias que compartían a los dioses participaban en la resolución de sus

⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit. p. 90.

problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.”¹⁰

Su estructura estaba organizada básicamente por los siguientes cargos, en los que las personas que los ocupaban tenían tareas específicas, según Burgoa Orihuela:

- a) Los “*Pilli*” o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo, de entre los ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- b) El consejo nombraba al “*Cupellec*” también llamado “*Teachcauh*”, o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde.
- c) El “*Tacuhtli*”, responsable de la milicia, proporcionaba adiestramiento a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- d) Los “*Tequitlatos*”, encargados de dirigir los trabajos comunales dentro del *Calpulli*.
- e) Los “*Calpizquez*”, funcionarios que se dedicaban a la recaudación de impuestos llamados tributos.
- f) Los “*Tlacuilos*”, que eran los cronistas de la época.
- g) Los “*Centectlapixques*”, quienes eran policías elegidos por los vecinos.

“En los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, principalmente el azteca y antes de la dominación española, se descubre el

¹⁰ MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. México, 1978. p. 68.

fenómeno municipal. Se afirma por los investigadores que el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes cuyos miembros explotaban la tierra en común. Por lo que se aduce que el municipio primitivo era de carácter agrario.

Los *calpulli* eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común, del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno concejil de los *calpulli*, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo judicial”.¹¹

“Asimismo, el régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español, que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles.

Ordenamos y mandamos, establecía esa cédula que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y política, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y al nuestro, y a la

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 909.

conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a los que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.

Gracias a estas disposiciones que en la realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España, el municipio indígena y el español hasta el siglo XVII, según sostiene Ochoa Campos, pues afirma, en el siglo XVIII surge el “municipio castizo” que era “regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas” y por “la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.” El primer municipio de esta índole fue el de Tlaxcala, donde en 1531 se fundó “paralelamente al gobierno indígena el primer corregimiento español, encabezado inicialmente por un corregidor, luego por un alcalde mayor, y posteriormente por un gobernador, el que con excepción de un corto periodo, rigió hasta la consumación de la Independencia en 1821” (Actas de Cabildo de Tlaxcala 1547-1567).¹²

1.3.1. Fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

“El 22 de Abril de 1519, a nombre del Rey Don Carlos, Hernán Cortés funda el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz, para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas.

Era un viernes santo el día de la fundación del primer Municipio a manos de Cortés, de allí el nombre, para conmemorar la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.”¹³

¹² IBIDEM.

¹³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal, Ed. Porrúa. México, 2008. p. 49.

“Francisco López de Gómara, quien fuera capellán de Cortés en sus últimos años, escribió en su *Historia General de las Indias y la Conquista de Méjico*, lo siguiente: ‘Cortés entonces nombro alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del emperador, su señor natural; y les entregó después las varas y puso nombre al concejo la Villarica de la Vera cruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. Tras estos autos, hizo luego Cortés otro ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alfonso Hernández Portacarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le dieron los frailes jerónimos, que residían y gobernaban en la Isla Española por su majestad y que no quería usar del poder que tenía Diego Velázquez, lugarteniente del gobernador de Cuba por el almirante de las Indias, para rescatar y descubrir, buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía mando ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir, y comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla, como sus naturales y leales vasallos; y así lo pidió por testimonio, y se lo dieron (...) Los alcaldes y oficiales nuevos, tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego en cabildo, conforme en las villas y lugares de Castilla, se suele y acostumbra juntar el concejo, y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes al provecho común y bien de la república, y al regimiento de la nueva villa y población que hacían; y entre ellas acordaron hacer su capitán y justicia mayor al mismo Hernán Cortés, y darle poder y autoridad para lo que tocase a la guerra y conquista, entre tanto el Emperador otra cosa acordase y mandase; y así, con este acuerdo, voluntad y determinación, fueron al día siguiente a Cortés, todo el regimiento y concejo junto, le dijeron que ellos tenían necesidad, entre tanto que el Emperador otra cosa proveía o mandaba, de tener un caudillo para la guerra, y que siguiese la conquista y entrada por aquella tierra, y que fuese su capitán, su cabeza, su justicia mayor, a quienes acudiesen en las cosas arduas y dificultosas, y en las diferencias que ocurriesen y que esto era necesario y conveniente, así al pueblo como al ejército, que le rogaban mucho y encargaban que lo fuese él, pues en él concurrían más

partes y calidades que en otro ninguno para regirlos, mandarlos y gobernarlos, por la noticia y experiencia que tenía de las cosas, después y antes que le conociesen en aquella jornada y flota; y que así se lo requerían, y si era menester, se lo mandaban, porque tenían por muy cierto que Dios y el Rey serían muy servidos de que él aceptase y tuviese aquel cargo y mando; y ellos recibirían buena obra, y quedarían contentos y satisfechos de que serían regidos con justicia, tratados con humanidad, acaudillados con diligencia y esfuerzo, y que para ello todos ellos elegían, nombran y tomaban por su capitán general y justicia mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose bajo su mando, jurisdicción y amparo. Cortés aceptó el cargo de capitán general y justicia mayor a pocos ruegos, porque no deseaba otra cosa por entonces”¹⁴.

Sobre este tema el maestro Jorge Carlos Adame García cita que: “Con la creación de ese municipio, bajo las reglas del fuero de Castilla, legitimó Cortés el mando de la expedición, dadas las deficiencias de su mandato en Cuba. Por otra parte, la pretensión de Cortés fue transformada su furtiva encomienda por la investidura legal que le otorgaba el cabildo a nombre del soberano. Posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Cortés fundó otro municipio en la población de Tepeaca, ahora estado de Puebla, denominada Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.”¹⁵

Cortés, a su vez dictó las primeras ordenanzas para la base de la organización de las ciudades y municipios, siendo las ordenanzas de 1524 y 1525, las que se conocen también como “Plan Municipal”. En estas ordenanzas se regulaba el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones.

¹⁴ Cit. por QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. pp. 49 y 50.

¹⁵ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México. Ed. Porrúa. México, 2009. pp. 79 y 80.

En el 1573 las ordenanzas de población de Felipe II, estructuraron de mejor manera muy variadas materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos que Cortés había reglamentado con anterioridad.

1.4. El Municipio en las diferentes Constituciones.

El Municipio indígena compartió con el español la prolongada época colonial; existió en las etapas de la independencia y de la reforma; perduró aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

La Constitución Gaditana de marzo de 1812, tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere y en defecto por el alcalde o primer nombrado entre éstos, si hubiere dos (art. 309). Los miembros componentes de los ayuntamientos deberían elegirse directamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles. Las facultades de los ayuntamientos bastante restringidas por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermediaria entre éstas y los aludidos cuerpos municipales.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, sólo se hizo una ligera mención de los ayuntamientos, al señalar que los gobernadores y demás empleados continuarían en sus puestos mientras no se adoptara otro sistema.

1.4.1. El origen del Municipio Constitucional.

El estallido revolucionario de 1910 se debió a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema. Aunado al justo enojo de la población, surgieron importantes ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación.

Por lo anterior, puede afirmarse que existió un descontento de los pueblos y de los ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas, ya que ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres, por lo que el enfrentamiento se hizo inevitable, y ahí donde había logrado mayor arraigo, el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles.

La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogidas por los actores revolucionarios bajo el lema del “Municipio Libre”. A ello se debió, en buena parte, que al surgir triunfante la Revolución y plasmar sus directrices ideológicas en la Constitución de 1917, aparecieron sendos artículos reivindicatorios de aquellos sectores. El artículo 27 lo haría en materia agraria; el 123 en cuestiones laborales y el 115 en cuanto a las facultades y garantías públicas del Municipio. Los siguientes documentos políticos fueron

antecedentes inmediatos de la Constitución y de su artículo 115, en materia municipal:¹⁶

- a) El Plan del Zapote. Suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitlán, Guerrero, fue la base de uno de los primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura porfirista, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y Jefes Políticos que dominaban los ayuntamientos.

- b) Programa del Partido Liberal Mexicano. En 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país (Jiménez, Viezca, Las Vacas, Valardeña...). De inmediato, la dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes debieron de abandonar el país

El primero de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano que contenía, entre otras, las siguientes disposiciones: “La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento”.

Y en consecuencia en sus puntos de programa, establecía:

45. Supresión de los jefes políticos.

¹⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit. pp. 73 y 74.

46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

Bajo el lema: “Reforma, Libertad y Justicia”, firmaban el Programa Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

- c) El Partido Democrático. Este partido celebró su primera asamblea general el 22 de enero de 1909, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercitar sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la nación, aludía a los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla básica de la República.

“(…) que resume en su vida, la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos. Este Partido estaba liderado por las siguientes personas: Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Benito Juárez Maza, Diódoro Batalla y Rafael Zumbarán.

- d) El Plan de Valladolid. El 10 de mayo de 1910, en el paraje de Dzelkoop, un grupo de vecinos encabezados por Miguel Ruiz y Maximiliano Bonilla, se posesionaron de la población de Valladolid, en Yucatán.

Sublevados más de mil quinientos labriegos, armados de viejos fusiles atacaron y mataron en la madrugada del 4 junio del mismo año al jefe político Luis Felipe Regil, al sargento de la fuerza local Facundo Regil y a Liborio Albornoz.

- e) El Plan de San Luis Potosí. Se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital de San Luis Potosí, con el lema de “Sufragio efectivo, no reelección”, fue la bandera de Francisco I. Madero.

En su texto criticaba que la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; agregando que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

- f) El Plan de Bernardo Reyes. Fue lanzado en La Soledad, Tamaulipas, el 16 de septiembre de 1911, su artículo 5° declara la ley Suprema de la República, el principio de no reelección del Presidente y Vice-Presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.
- g) El Pacto de la Empacadora. Fue proclamado el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua por los oroquistas. En su articulado toca dos temas concretos en relación al Municipio, al señalar que la revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos; se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.
- h) El Plan de Guadalupe y sus adiciones. El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero.

En este Plan se desconocieron los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. Asimismo se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.

Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del “Municipio Libre”.

- i) La soberana Convención Revolucionaria. A mediados de 1914 las diferencias políticas de Carranza, primero con Villa y después con Zapata, se fueron ahondando por lo que se pactó convocar a una Convención de los mandos militares y gobernadores. La convención se instaló inicialmente en la Capital del país y después se trasladó a la ciudad de Aguascalientes; tiempo después la Convención rompió políticamente con el primer jefe Venustiano Carranza.
- j) Diversos ordenamientos Municipalistas de Zapata. En materia municipal el zapatismo aportó múltiples e interesantes ordenamientos no muy conocidos, pues las cuestiones agrarias fueron mucho más insistentes en sus postulados sobre el Plan de Ayala.

Ya desde el Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, los zapatistas aluden a los asuntos electorales municipales. En su apartado cuatro, que dice: “4°.- La Ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto”.

Asimismo, en la Ley sobre Libertades Municipales el General Zapata, en sus considerandos sobre la libertad municipal, las principales promesas de la revolución, así como el derecho concedido a los vecinos de una población, en su artículo 18 de la mencionada Ley, estipula que: “Artículo 18.- Con los fondos municipales, deberán establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los Ayuntamientos respectivos sin perjuicio de las que en la misma jurisdicción establezca la Federación, y el Gobierno del Estado.”¹⁷

El mismo Caudillo del Sur, el 20 de abril de 1917, en Tlaltizapán, Morelos, que por entonces era el cuartel general del ejército libertador, promulga lo que se llamó la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, con esto se demuestra la importancia que para el revolucionario sureño tenían las causas del municipio y que en sus considerandos de la administración y división Municipal, la organización de los Ayuntamientos Municipales, plasma su pensamiento.

- k) El Congreso Constituyente de 1916-1917. Este Congreso convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la Ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el 1° de diciembre de ese mismo año. Esta magna reunión fue el escenario de los más enconados debates entre las diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución municipal en el programa de la revolución triunfante.

La bandera del MUNICIPIO LIBRE, indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar.

¹⁷ IBIDEM.

Puede afirmarse sin equivoco, que Carranza interpretaba con acierto las aspiraciones revolucionarias en torno al Municipio Libre. El 3 de octubre de 1914, el Primer Jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos en el local de la Cámara de Diputados que: “Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de su igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.”¹⁸

El propio Carranza, el 12 de diciembre de 1914, expidió en el Puerto de Veracruz un decreto de “Adiciones al Plan de Guadalupe”. El mencionado Decreto en su artículo segundo exponía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expediría y pondría en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional.

De todas las leyes expedidas destaca por su valor intrínseco la relativa a la libertad municipal, expedida el 26 de diciembre de 1914, pues constituye el antecedente inmediato del artículo 115 Constitucional.

En el mensaje que el Primer Jefe de la Revolución dirigió al Congreso de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, en torno al Proyecto de Constitución, manifestó en su párrafo sexagésimo segundo que: “El Municipio independiente que es, sin duda, una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre; conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que

¹⁸ Cit. por. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit. pp. 84 y 85.

tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable”.¹⁹

En estos debates se destacó la intervención netamente liberal del diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión del proyecto de dictamen. Su exposición propugnó por romper los moldes tradicionales en que se basó el Código Político de 1857, subrayando el ideal del nuevo “Municipio Libre”. Siguiendo las ideas revolucionarias, expuso que sólo se lograba esa libertad en el Municipio, cuando se gozaba de libertad económica, con ella se aseguraban todas las libertades. A su parecer, los propios Municipios eran los que deberían efectuar las recaudaciones económicas en su jurisdicción, porque cada uno de ellos resultaba el más idóneo para conocer los problemas que se le presentaban. Estos razonamientos se respaldan en la transcripción de algunas partes del discurso de Jara: “(...) no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo (...)”.²⁰

Finalmente la votación resultó con 88 votos a favor y 62 en contra. Votaron en contra de esta redacción de la fracción segunda que fue la que en definitiva quedó en la Constitución hasta 1983, los diputados Aguirre, Escobar, Alonso Romero, Andrade, Arteaga, Avilés, Uriel, Bojorquez, Casados, Castañón, Cedano, Cervantes, Antonio, Colunga, Dávalos, Ornelas, Díaz, Barriga, Diorín, Dyer, Espeleta, Esquerro, Hidalgo, Ibarra, Jara, Lizardi, López Guerra, López Lira, Macías, Martínez de Escobar, Mayorga, Medina, Méndez, Mercado, Monzoón, Moreno Bruno, Navarro Luis, Palma, Pastrana Jaime, Peralta, Pereira, Ramírez

¹⁹ IBIDEM.

²⁰ IBIDEM.

Llaca, Rodríguez Matías, Rivera Cabrera, Roel Rojano, Román, Romero Flores, Rosales, Ross, Ruíz José, Ruíz Leopoldo, Silva, Tépal, Valtierra, Vega Sánchez y Victoria.

1.4.2. El Municipio en las Constituciones Mexicanas del siglo XIX.

En la constitución de 1824 no se hace alusión alguna en cuanto a la organización de los Ayuntamientos, sólo se dispone liquidar a los que existían en la capital de la República (en la Ciudad de México), subsistiendo la dependencia de los Municipios a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias como los prefectos, subprefectos y jefes políticos.

En las siete Leyes Constitucionales de 1836, se dispuso que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

Los Ayuntamientos fueron reglamentados por la Ley del 20 de marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centralista de la Constitución, que colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena, que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores y juntas departamentales llegaba hasta el Presidente de la República.

En las bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se dota al Ayuntamiento de la facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural. Se señalaba como base de la división territorial a los Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Se hace referencia al Municipio, pero sin señalarle las bases de su estructura, dejando en

manos de las Jefaturas Departamentales la implantación, integración y organización de las municipalidades, así como la fijación de la competencia de sus autoridades.

Ignacio Comonfort, en el año de 1856, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que debía regir en tanto se promulgaba la Constitución, este Estatuto colocó a los Municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su hacienda.

En la Constitución de 1857, sólo se menciona de paso al Municipio y se dice que son entidades territoriales, desaparecen las figuras de Prefecto y Subprefecto, y subsisten las de Alcalde, Síndicos y Regidores. Sin embargo en esta Constitución se incluyó en el artículo 27 lo que contemplaba la Ley de Desamortización, también conocida como Ley Lerdo, que señalaba “que todos los bienes de manos muertas, serían desamortizados” (se comprendían tanto fincas rústicas y urbanas de corporaciones civiles y religiosas), sin embargo se exceptuaba de afectación la propiedad de las comunidades indígenas y bienes raíces del Municipio.

El artículo 109 de la citada Constitución, determinó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Posteriormente en la época del General Porfirio Díaz, se agruparon los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de los llamados “jefes políticos”.

La imposición de los jefes políticos por parte de Porfirio Díaz, con lo que se violaba la Libertad Municipal consignada en la Constitución de 1857, fue uno de los motivos que dieron origen a la revolución mexicana.

CAPITULO II. NATURALEZA Y CONCEPTOS GENERALES DEL MUNICIPIO.

2.1. Naturaleza del Municipio.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, destacado constitucionalista, señala que el Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.²¹

Por su parte, el maestro Jorge Carlos Adame García nos dice que “el Municipio es la Institución Jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad, en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.”²²

Atendiendo al artículo 115 Constitucional, el municipio es una forma de organizar política, administrativa y territorialmente a las Entidades Federativas, destacándose la doctrina sobre la naturaleza del municipio que lo cataloga como organismo descentralizado de la Administración Pública. Esta corriente ve al municipio como una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Asimismo, el Municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia, además de no ser una opción de organización, sino un imperativo constitucional.

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 907.

²² ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. pp. 7 y 8.

Por lo tanto, el municipio no debe concebirse como una agencia que depende del Ejecutivo Federal o Estatal, sino como un orden de gobierno y la base de la organización política, administrativa y territorial del Estado-Nación.

De acuerdo con el citado maestro Adame García las teorías o escuelas más destacadas en torno a la naturaleza del Municipio son las siguientes:²³

- ✓ Sociológicas. La base del pensamiento, lo encontramos en el pensamiento de Aristóteles del *zoon politikon* que hace al hombre un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local; por lo que los individuos conviven en un espacio definido con necesidades y objetivos comunes, por lo que resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés.

Para ella, el municipio, es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza ya había creado. Hay, pues, una estructura social, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal.

- ✓ Legalistas. Sostiene que el Municipio es, en primera instancia, un ente jurídico y en consecuencia, una creación del Estado. Esta tesis, llamada también formalista o jurídica, reitera la posterioridad del Municipio con respecto al Estado, que es quien le da vigencia convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia.

Los partidarios de la misma exponen que el Municipio, es una entidad humana, territorial y jurídica creada por la ley y que a falta de ese acto aquél no existe, pues es ésta la que le da tal carácter.

²³ IBIDEM.

- ✓ lus- naturalistas. Argumenta que el Municipio no es obra del legislador, sino un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y por ende anterior a la ley, más aún, superior a ésta. Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su función adjetiva.

Asume, como una de las variantes la interpretación teológica del orden natural, atribuyéndolo a una voluntad superior, que el hombre no hace más que reconocer esa voluntad y la identifica con Dios. Esta corriente tiene su fundamento filosófico en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien sostenía que el hombre es un ser social y político, que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes.

Asimismo existen otras escuelas de interpretación que son las siguientes:

- Histórica o anglo germánica. En este pensamiento existen dos notas, la variedad y la asimetría: No se contiene una fórmula única del gobierno local, aplicado de modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismo, de estructura no coincidentes, con una diferencia muy acusada entre el método urbano y el rural.
- Económica. Sostiene que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas (determinismo económico), por lo tanto, el Municipio es la resultante de dicha evolución de la sociedad, cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan.

- Administrativa. Considera al Municipio como un apéndice de la organización estatal: esto es, como mera descentralización administrativa del propio Estado.
- Étnico-cultural. Sostiene que la corporación municipal deberá ser la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad. Anima a esta teoría, la idea de que las tradiciones, costumbres y usos de los pueblos, sobreviven como parte de la riqueza misma de la nación.

2.2. Concepto Etimológico del Municipio.

Carlos Quintana Roldán escribe que: “El vocablo de Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo ‘*munus*’, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo ‘*capere*’, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjugación de estas dos palabras surgió el término latino ‘*municipium*’, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.²⁴

También encontramos el uso frecuente del término “*municipia*”, para referirnos en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Sigue citando Quintana Roldán: “se debe hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al Municipio. Es el caso

²⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. p. 1.

de la palabra *'commune'*, que es mucho más usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales; su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

En el propio idioma Latino con frecuencia encontramos otros términos asociados a estos vocablos, como en el caso de los juramentos comunales o municipales (*jura communia*), que a decir de Dutailis, eran necesario para la existencia de los Municipios, señalando que: (...) sin asociación por juramento, *jura communia*, no había Municipio y esa acción bastaba para que hubiera Municipio”.²⁵

2.3 Diversos Conceptos y Definiciones.

El Municipio (el latín *municipium*) es “La organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.”²⁶

Desde la antigüedad algunos pensadores observaron al municipio bajo una apreciación distinta a la romana que nos trascendería. En este sentido, encontramos el concepto clásico de Aristóteles quien en su obra “La Política” afirmó que: “La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio”.²⁷

²⁵ IBIDEM.

²⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Ed. Porrúa. México, 2007. T. I - O. p. 2568.

²⁷ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. p. 7.

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

2.3.1. Definición de Municipio.

Algunas de las definiciones más comunes de la institución en análisis las encontramos en diversas enciclopedias o diccionarios. Así el de la Real Academia de la Lengua Española lo conceptúa como: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento”.²⁸

La enciclopedia Espasa Calpe señala que el Municipio es: “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de toda esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, estado, Unión de Estados).”²⁹

También en las enciclopedias jurídicas, aparece este concepto, como es el caso de la Jurídica Omeba, que lo define como: “Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.³⁰

²⁸ www.buscon.rae.es

²⁹ Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Espasa-Calpe, S. A. T. XXXVII. p. 50.

³⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XIX. Ed. Driskill. Buenos Aires, Argentina, 1986. p. 55.

Otra definición clásica es la de Tocqueville, quien en “La Democracia en América” expone su idea de la Comuna o Municipio, señalando: “La sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.³¹

En la doctrina jurídica extranjera, destacan importantes municipalistas que han aportado interesantes definiciones para la institución. Afirma Adriano Carmona Romay que el Municipio es: “(...) Una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece”.³²

El autor sudamericano Efrén Córdova afirma que el Municipio “(...) es una comunidad natural y espontánea que nace de la imprescindible necesidad de una organización política-jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creada por éste”.³³

Por otra parte, la doctrina mexicana también ha aportado claras definiciones de la Institución Municipal. Tanto investigadores del Derecho Constitucional o Administrativo, como sociólogos y otros especialistas nos presentan diversos conceptos definitorios.

El Doctor Miguel Acosta Romero, nos dice que “el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud (...)”.³⁴

³¹ TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América. 3ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. p. 78.

³² CARMONA ROMAY, Adriano. Notas sobre la autonomía del Municipio. Ed. Librería Martí. La Habana. 1950. p. 16.

³³ CÓRDOVA, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Ed. Universitaria de Puerto Rico. Río Piedras, Puerto Rico, 1964. p. 58.

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ª edic. Ed. Porrúa. México, 1990. p. 565.

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas refiriéndose a esta institución señala que: “La descentralización administrativa regional llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, 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 que expiden las legislatura de los Estados (...)”.³⁵

Uno de los indudables pioneros del estudio del Municipio en México fue Don Moisés Ochoa Campos, que escribiera varias obra sobre temas municipales, la más destacada, sin duda “La Reforma Municipal”, en donde sostiene que: “El Municipio es un efecto de la sociedad como tendencia esta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; (...) es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociados de éstos”.³⁶

Por nuestra parte, después de analizar las diferentes opiniones de los destacados municipalistas y sin querer contradecir sus teorías sobre la definición de Municipio, consideremos que al ser el Municipio una porción de una entidad territorialmente mayor y estando subordinado a ésta como la parte al todo, se puede elaborar la siguiente definición:

El municipio es un territorio con personalidad jurídica propia, política y social, delimitado geográficamente por el Estado, que es base de esa división geográfica y que tiene una colectividad humana de habitantes, regido por un

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 5ª edic. ed. Porrúa. México, 1982. p. 584.

³⁶ Cit. por. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. pp. 2-5.

ayuntamiento de elección popular, cuya función primordial es satisfacer las necesidades de la sociedad.

En la definición propuesta se podrá observar primeramente que no se le da alguna característica al Municipio, como social o administrativo, ya que al ser la circunscripción más pequeña del País está delimitada políticamente, con una administración, donde se desarrolla una sociedad y sustentada en un ordenamiento jurídico que en este caso es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar también se hace referencia a una colectividad humana de habitantes y no sólo a los ciudadanos, ya que como es sabido, no todos los habitantes pueden votar y elegir a los gobernantes, pero sí son ellos los que serán gobernados, tengan la calidad que tengan, como visitantes, extranjeros, etc.

La definición anterior, se hace con el conocimiento que hemos adquirido después de haber leído a los autores mencionados, ya que sin éstos sería difícil llegar a proponer definición alguna.

2.4 Elementos del Municipio.

El maestro Quintana Roldán propone como elementos fundamentales del municipio los siguientes:³⁷

- a). El territorio o el término municipal.
- b). La población.

³⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. p. 16.

c). El gobierno.

d). La relación de vecindad.

e). La autonomía.

I. Territorio: Arnold Shwerert Ferre, precisa que uno de los elementos integrantes del municipio es la extensión territorial. Sin territorio no puede haber municipio, de ahí que se haya dicho que el municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio, el territorio le pertenece jurisdiccionalmente.

Antonio María Hernández, señala que el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.

Adolfo Posada indica que es el territorio donde se da la compenetración y armonía entre los individuos y entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en uno mismo.

II. Población. Se trata de una base humana del municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera un municipio sin población, como un Estado sin población.

III. Gobierno: Es una potestad o autoridad que constituye el gobierno para que se encargue de la dirección general de las actividades de los habitantes y de organizar los servicios que satisfagan sus urgencias, es también un elemento constitutivo del municipio. Se ejerce la autoridad gubernamental por medio de los órganos del municipio como el Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, el síndico y los regidores.

IV. Relación de Vecindad: algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano.

- Habitante. Se hace alusión a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro de un territorio municipal.
- Vecino o domiciliado: es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal. La calidad de vecino deviene, así de la residencia habitual de las personas. La noción de vecindad a decir de Fernando de Albi, es el elemento fundamental para comprender también al municipio.
- Ciudadano: Es quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al municipio.

V. Autonomía: En sentido moderno se entiende a la autonomía municipal como el Derecho del municipio, para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorguen sus propias normas de convivencia social, resuelva sin la intervención de otros poderes los asuntos propios particulares de la comunidad; cuenta, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente que estas prerrogativas están definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado Mexicano.

2.4.1. Diversas Formas de Gobierno Municipal.

“En sentido amplio, el gobierno es la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad. También se puede definir como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. A medida que evolucionan las colectividades, este agrupamiento se especializa a través de instituciones permanentes de modo que el gobierno, como acción y efecto de la conducción

política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.”³⁸

Por lo anterior, al ser el Municipio, o incluso cualquier forma de gobierno local descentralizado, una reproducción en pequeña escala del sistema de organización estatal, el gobierno aparece como un elemento fundamental, manifestándose en un conjunto de instituciones que tienen la pretensión de permanencia con el municipio por lo que, dicha institución es el Ayuntamiento.

Si consideramos la noción clásica derivada de la teoría de la división de poderes, que distingue como funciones gubernativas la legislativa, ejecutiva y judicial, indiscutiblemente el gobierno municipal, por lo que toca a la primera de ellas, es el ejercido en parte desde fuera de su propia circunscripción territorial. La legislación aplicable a la actividad misma del ayuntamiento proviene en su origen de la Constitución Federal, y de manera directa surge del órgano legislativo estatal que recibe usualmente el nombre de Legislatura o Congreso del Estado.

Dentro de la función gubernativa estrictamente municipal, existe también una actividad materialmente legislativa, aunque formalmente tenga una función reglamentaria, que consiste en la expedición de bandos de policía y buen gobierno y de reglamentos municipales, la cual está a cargo del Ayuntamiento, que también revisa la legislatura local y emite acuerdos administrativos para el funcionamiento de los servicios y las tareas a su cargo.

Se debe considerar como parte del gobierno, la administración pública Municipal, integrada por funcionarios designados que desempeñan actividades de autoridad entre ellos, como el secretario del Ayuntamiento, el tesorero, el Director de obras públicas, el Director de Policía y Tránsito, la lista crece considerablemente en la medida en que aumenta la dimensión del Municipio de

³⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal. 19ª edic. Edit. Oxford. México, 2006. pp. 136 y 137.

que se trate. Siguiendo con el mismo lineamiento debe considerarse dentro de la estructura municipal a los Juzgados Cívico y de Cuantía Menor Municipales, que constituyen parte del Gobierno Municipal.

Nuestra Constitución establece también en el artículo 115, fracc. I, que dicho órgano de gobierno del municipio se integra “por un Presidente Municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

De esta manera tenemos que: el término ayuntamiento proviene del latín “*adiunctum*”, que era la forma nominal del verbo “*adiungere*”, juntar, reunir, adjunto, por lo que tiene la misma raíz que junta en sentido de reunión y también de “cuerpo colegiado”. En catalán, el órgano colegiado de gobierno se pronuncia yunta.

El municipio desde su más remoto origen, ha sido gobernado por un cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento, también se le denomina, concejo, junta, cuerpo edilicio o comuna. Sus integrantes genéricamente se identifican como concejales o ediles.

El Ayuntamiento en su origen, está vinculado a la expresión popular, así en mayor o menor medida se trata de una institución con raíz netamente democrática. En México esta tradición queda plasmada en nuestra Constitución en la fracción I del artículo 115, que señala expresamente “Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.” Esta es una característica esencial del Municipio.

Respecto a su funcionamiento, las leyes orgánicas determinarán el quórum para que puedan sesionar válidamente, por lo general implica la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

Las sesiones se dividen en ordinarias, extraordinarias y solemnes, de todas éstas deben levantarse actas que se registran en un libro de gobierno destinado para tal efecto. Las sesiones deben celebrarse normalmente en la sala de cabildos, que es el recinto previsto en los palacios municipales para que se reúna normalmente el ayuntamiento. Se contempla en las leyes orgánicas la posibilidad de realizar sesiones solemnes de manera excepcional, en un local diferente, siempre que se le habilite oficialmente por acuerdo del propio cuerpo colegiado. Las sesiones solemnes se efectúan para recibir el informe del presidente municipal y en otras ocasiones especiales.

En la legislación se encuentran disposiciones relativas a la frecuencia con que deben sesionar los ayuntamientos, por ejemplo, en el estado de Oaxaca según el artículo 45 de la ley de la materia municipal, deberá efectuarse cuando menos una sesión por semana. En esta ley se prevé también que las sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas. En Baja California Sur, las sesiones deben realizarse por lo menos una vez al mes.³⁹

2.4.2. Diferentes Controles que se ejercen sobre el Municipio.

A decir del maestro José de Jesús Covarrubias Dueñas, “es indudable, que la Reforma Constitucional ha representado avances en la materia de la Tutela Política, pero dichas reformas aún no llegan con toda su fuerza a los Municipios del país, además de que no fue una reforma que respondiera a las expectativas previstas.”⁴⁰

En el caso del Municipio Mexicano, el término de “Libertad Municipal” (estipulada por el artículo 115 de nuestra Carta Magna), es contradictorio con la

³⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Op. cit. pp. 136-139.

⁴⁰ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. 3ª edic. Ed. Porrúa. México, 2008. p. 313.

realidad, por la razón de que existen diversos controles fácticos y de derecho hacia los Ayuntamientos en México.

Los que nos atañen directamente, son los controles externos de derecho, que siguen siendo verdadera tutelas políticas. En los controles internos no existe un sistema claro para equilibrar los conflictos que surgieren entre los ediles, además, la iniciativa Popular o Acción Ciudadana está relegada.

En este orden de ideas, las leyes de los entes federados no son homogéneas y presentan diferencias de fondo, existen controles totales en el aspecto económico, esto es, el Congreso Local controla externamente al Ayuntamiento, tanto en lo político como en lo económico, en ambos casos sus decisiones son inapelables, lo que deja totalmente indefensos a los Ayuntamientos.

El Municipio no tiene conformado un núcleo autónomo, base sobre la cual se pueda establecer la autonomía Municipal en lo organizativo, en lo competencial y en lo financiero. Los controles presentan tutelas muy marcadas; la participación de la ciudadanía en los procesos de control de la Autonomía son muy pocos (Iniciativa Popular, Referéndum, Plebiscito, etc.); del Procurador de Vecinos (Defensor del Pueblo), o la simple y llana participación ciudadana, aún está muy relegada, en lo formal y en lo material. Todo ello responde ineludiblemente a un proceso histórico, que se representa en lo jurídico, con efectos en todos los ámbitos.

En cuanto a los avances importantes en la defensa de la Autonomía Municipal, tenemos a la Controversia Constitucional respecto a la constitucionalidad y legalidad de las leyes electorales de los Entes Federados, así como la Acción de Inconstitucionalidad en relación a la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las Autoridades Electorales locales, asimismo, se ha establecido el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y, para

la constitucionalidad y legalidad en la elección de candidatos y del derecho al voto y a la asociación política, se ha creado el Juicio para la protección de los Derechos Políticos-Electorales del ciudadano.

Estos notables avances se dan básicamente en los controles de la Autonomía subjetiva; el haz de la Controversia Constitucional parece abarcar todo el núcleo autonómico, que es la línea en que debemos seguir avanzando, en virtud de que la Acción de Inconstitucionalidad no puede ser ejercida por los Ayuntamientos.

Por lo anterior, se deben perfeccionar los controles ciudadanos, para lo cual se requiere mayor cultura cívica y participación de los administradores en los procesos de la función pública; como lo es la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (reforma Constitucional del 22 de Agosto de 1996), el caso del Distrito Federal, respecto de la elección del Jefe de Gobierno y como lo es la creación del Consejo General del Poder Judicial, por ejemplo en el Estado de Jalisco, que se integrará por 7 personas: 1 Presidente del T. S. J. E. , 6 Consejeros Electos por dos terceras partes del Congreso del Estado a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad; 1 Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, 1 Juez, 1 Secretario de Juzgado, lo cual significa que podrán participar 2 ciudadanos dentro de dicho Consejo General.

A continuación se mencionan los citados controles que se ejercen sobre el Municipio:

- **La Tutela Política.** Las legislatura de los estados establecen la Tutela Política, debido a que dentro de las facultades que les concede su respectiva Ley Orgánica, tienen potestades para establecerse como Colegio Electoral, están facultados para convocar a las elecciones ordinarias y extraordinarias, para calificar las elecciones, además se encuentran facultadas para nombrar a los integrantes de las Juntas Municipales, los Concejos Municipales conocen de las

renuncias de los ediles y la expedición de sus nombramientos. En virtud de lo anterior, consideramos que estos condicionamientos políticos son la principal causa de la inexistencia del “Municipio Libre”.

Por lo antes mencionado, se deduce que la Tutela por parte de las Legislaturas Locales sobre los Ayuntamientos es bastante amplia, aunque en la última reforma, quedó limitada por mandato legal, la intervención de los gobernadores (no totalmente) en los asuntos municipales.

Dentro de las facultades otorgadas expresamente en las Constituciones Locales a los Gobernadores, en el ámbito municipal encontramos:

1. Las visitas o inspección a los Municipios, estipulado en las entidades federativas de: Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán;
2. El mando de las fuerzas armadas de manera directa en el Municipio donde resida, se aplica en los estados de: Baja California, Durango, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán;
3. Celebración de convenios con otros Ayuntamientos en: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz;
4. Árbitro de los problemas que se susciten entre los Ayuntamientos: Baja California Sur, Durango e Hidalgo;

5. Exhortar a los Ayuntamientos a mejorar se regula en: Campeche y Chihuahua;
6. Nombrar inspectores municipales en Coahuila;
7. Auxiliar a los Ayuntamientos en: Coahuila, Sonora y Zacatecas;
8. Ordenar a los presidentes municipales en el manejo administrativo en Chihuahua;
9. Suspensión de Ayuntamientos y Ediles, así como a nombrar las juntas de mejoras en Colima;
10. Solicitar al Congreso la suspensión, declaración de suspensión del Ayuntamiento y la sustitución, suspensión y revocación de Ediles en: Guerrero, Morelos y Veracruz;
11. Opinar sobre la suspensión, declaración de suspensión del Ayuntamiento, suspensión, revocación y sustitución de Ediles en: Guerrero y Veracruz.
12. En las últimas reformas constitucionales de Jalisco (20 de marzo de 1997), se establece que el Ejecutivo del Estado podrá convenir con los Ayuntamientos servicios, con lo cual se succiona competencia a los Ayuntamientos.

De lo anterior se desprende, que los Ayuntamientos son tutelados en cuanto a las visitas de inspección de los gobernadores, además otras Legislaturas Locales facultan a los cabildos municipales, pero siempre en coordinación con

estas, conformando comisiones mixtas, provistas de competencias específicas conforme a un plan previamente señalado por los interesados.

Es importante señalar que no están permitidas las asociaciones municipales para la defensa de sus derechos comunes. Los grupos de poder prestan poca o nula atención a los Municipios y existe poca educación por parte de los gobernantes y de los administrados. Dentro de esta tutela es importante señalar que las legislaturas de los Estados podrán nombrar a la Junta o Consejos Municipales, en clara contradicción a los principios democráticos, ya que los vecinos no tienen ninguna participación en dicha elección; máxime si la designación de la Junta o Concejo Municipal tuvo como motivo conflictos electorales.

- **Control sobre los Ayuntamientos.** No se implementa en la mayoría de los Ayuntamientos de México el sistema de decisiones colegiadas, la mayor parte de las decisiones trascendentes para el Municipio son tomadas por el Presidente Municipal, aunque la máxima autoridad de la corporación es o debe ser el Ayuntamiento, además de que la mayoría de los regidores pertenecen a un mismo partido político, lo cual merma la fuerza del Cabildo.

Aunado a estos dos controles existen otros como son: sobre los miembros de las corporaciones locales y el económico-financiero de los Ayuntamientos, por lo tanto en el caso del Municipio mexicano el término de “Libertad Municipal”, es contradictorio con la realidad, ya que como dice el maestro Covarrubias Dueñas, “(...) los controles externos de derecho, siguen siendo verdaderas tutelas políticas. En los controles internos no existe un sistema claro para equilibrar los conflictos que surgiesen entre los Ediles, además, la iniciativa Popular o Acción Ciudadana está relegada.”⁴¹

⁴¹ COBARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Op. cit. p. 324.

En la misma línea, las Leyes de los Entes Federados no son homogéneas y presentan diferencias de fondo, asimismo, existen controles totales en el aspecto económico, esto es, el Congreso Local controla externamente al Ayuntamiento, tanto en lo político como en lo económico, en ambos casos sus decisiones son inapelables, lo cual deja totalmente indefensos a los Ayuntamientos.

Por lo tanto, dadas las diferencias de fondo y los controles externos políticos y económicos que se ejercen sobre los Ayuntamientos, reiteramos que éstos quedan en estado de indefensión, lo que hace que el espíritu del Constituyente del 17 de darle autonomía (o libertad) al Municipio, siga siendo una utopía.

Sin embargo algunos Municipios insertan en su escudo Municipal la palabra autonomía, como es el caso del de Ecatepec de Morelos, Estado de México, que en su Gaceta Municipal, Bando Municipal del año 2011, cita en su artículo 5º: “El Escudo se describe de la siguiente forma: en su cúspide destaca el escudo nacional, flanqueado por un arco de medio punto rebajado, y en sus cornisas lleva los colores nacionales; a los pies del escudo nacional, se encuentra representada la Carta Magna de la Nación Mexicana; la expresión “autonomía” se plasma en el margen izquierdo del diseño (...).”⁴²

2.4.3. Autoridades de Gobierno en el Municipio.

El Presidente Municipal. Es la cabeza del Ayuntamiento, ejerce la conducción de sus trabajos y ejecuta sus decisiones, es el equivalente al alcalde.⁴³ Sobre él recaen la mayor parte de las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento. Tiene además la conducción política de la

⁴² Gaceta Municipal, número 7 Órgano Oficial de Información del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos, Bando Municipal 2011, Ecatepec de Morelos, Edomex.

⁴³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Op.cit. p. 139.

corporación municipal, por lo que su papel directivo es fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación. El Presidente Municipal, encabeza las relaciones del municipio con la Entidad Federativa a la que pertenece, con el gobierno federal y con los diversos organismos públicos y privados.

Sus principales funciones son:

- ✓ Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Ayuntamiento.
- ✓ Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- ✓ Mandar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad.⁴⁴

Asimismo, el Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones: ejecutar sus acuerdos; promulgar y publicar los bandos municipales y reglamentos; representar jurídicamente al Municipio (aunque esta función, en algunas leyes se otorga preferentemente al Síndico, tal es caso del Estado de Veracruz); rendir informes de sus actividades; y en general, actuar como cabeza de la administración pública municipal.⁴⁵

El maestro Carlos F. Quintana Roldán, manifiesta que: “En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como ‘órgano ejecutor’ de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la ‘función ejecutiva’ del cabildo o ayuntamiento. (...) frecuentemente se confunde la figura del Presidente Municipal con la de un ‘titular del ejecutivo’ de la localidad. Esto es impreciso pues, como se expuso anteriormente, nuestro Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además que dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.

⁴⁴ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. pp. 59 y 60.

⁴⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Op. cit. p. 139.

Lo cierto es que al estar gobernado nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación forzada si se quiere, de una división de poderes.”⁴⁶

El Síndico. El término “síncico” deriva etimológicamente de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y *dixé* que se traduce como justicia, por lo que síndico, es aquel que procura justicia.

El síndico municipal, se origina en el defensor *civitatis* del Municipio Romano del Bajo Imperio, y su misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

En la actualidad la figura del síndico, puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de síndico único, independientemente de la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otros, existe pluralidad de dos o más síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de la población de las municipalidades, y algunos otros Estados más contemplan una forma mixta, esto es, algunos de los Municipios menos poblados cuentan con un síndico y los más poblados con varios.

El síndico es integrante de la comuna, cuyo nombre se remonta al griego clásico, quería decir “encargado de la justicia”. En el desarrollo del derecho hispano el síndico cumple una función representativa de los intereses de los pueblos. Frecuentemente su cargo llevaba el nombre compuesto de síndico-procurador y era una versión remota de las funciones de un ombudsman o defensor de los derechos humanos de nuestros días, ya que tenía a su cargo la defensa de los intereses de pueblos y comunidades, así como formular en su nombre quejas y agravios.

⁴⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. p. 212.

La relación histórica con las tareas de justicia, se sigue dando en la figura del síndico. En Veracruz tiene a su cargo “procurar, defender y promover los intereses del municipio, en los litigios en los que fuere parte”, y otro conjunto de atribuciones jurídicas como promover y desistirse del juicio de amparo. También funge como agente del Ministerio Público, donde no existe uno especialmente designado por la procuraduría.”⁴⁷

El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los Ayuntamientos de Municipios con más de quinientos mil habitantes.

El síndico o síndicos forman parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de cabildo y sus funciones más importantes son las siguientes:

- ✓ Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- ✓ Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- ✓ Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- ✓ Revisar y firmar los soportes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- ✓ Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- ✓ Fungir como auxiliar del Ministerio Público en el Municipio en los casos en que no exista la correspondiente oficina, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.
- ✓ En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

⁴⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Op. cit. p. 139 y 140.

Ochoa Campos, cita que dentro de la figura del síndico, encontramos a los precursores de la independencia entre ellos al Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del entonces Ayuntamiento de la Ciudad de México. En nuestra historia política, existen tres conceptos iniciales de la soberanía nacional íntimamente ligados dentro de las primeras etapas de nuestro movimiento independiente.

El debate había de abrirse la tarde del 19 de julio de 1808, cuando el licenciado Primo de Verdad y Ramos síndico del Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

Aún no se ha hecho debida justicia a la figura noble y limpia de este prócer de la dignidad patria, que pagó con su vida aquella contundente reclamación. La Soberanía reside en la nación, representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía.

Un anciano recogería a su vez, la reclamación de soberanía. En la historia política de México, Miguel Hidalgo y Costilla es el libertador, el defensor de los derechos humanos. Cultivado en las ideas francesas de libertad e igualdad, se alza por los derechos de hombre, por los que lanza su primer decreto en Guadalajara, aboliendo la esclavitud.

Sería Morelos, quien se levantaría después como el precursor de las ideas sociales. En él ya no existe la preocupación substancial por el individuo, sino por la sociedad, sería él quien sostendría que: “La soberanía de la Nación está por encima del individuo, así se trate del individuo más conspicuo”. Morelos en su frase de que: “El gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo”, sustenta la concepción democrática.

Pero Morelos, no fue una expresión ajena a su época. Las ideas políticas, son una consecuencia lógica de los principios sostenidos por sus dos grandes antecesores: el Licenciado Primo de Verdad, precursor de la independencia y el Padre Hidalgo, iniciador del movimiento insurgente.

El concepto de la soberanía nacional tiene en estas páginas su origen. Arrancó de la soberanía popular con el licenciado Primo de Verdad, se hizo liberal con Hidalgo y adquirió su avanzado carácter social con la genial clarividencia de José María Morelos.⁴⁸

Los Regidores. El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica es formar parte del cuerpo deliberante del cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

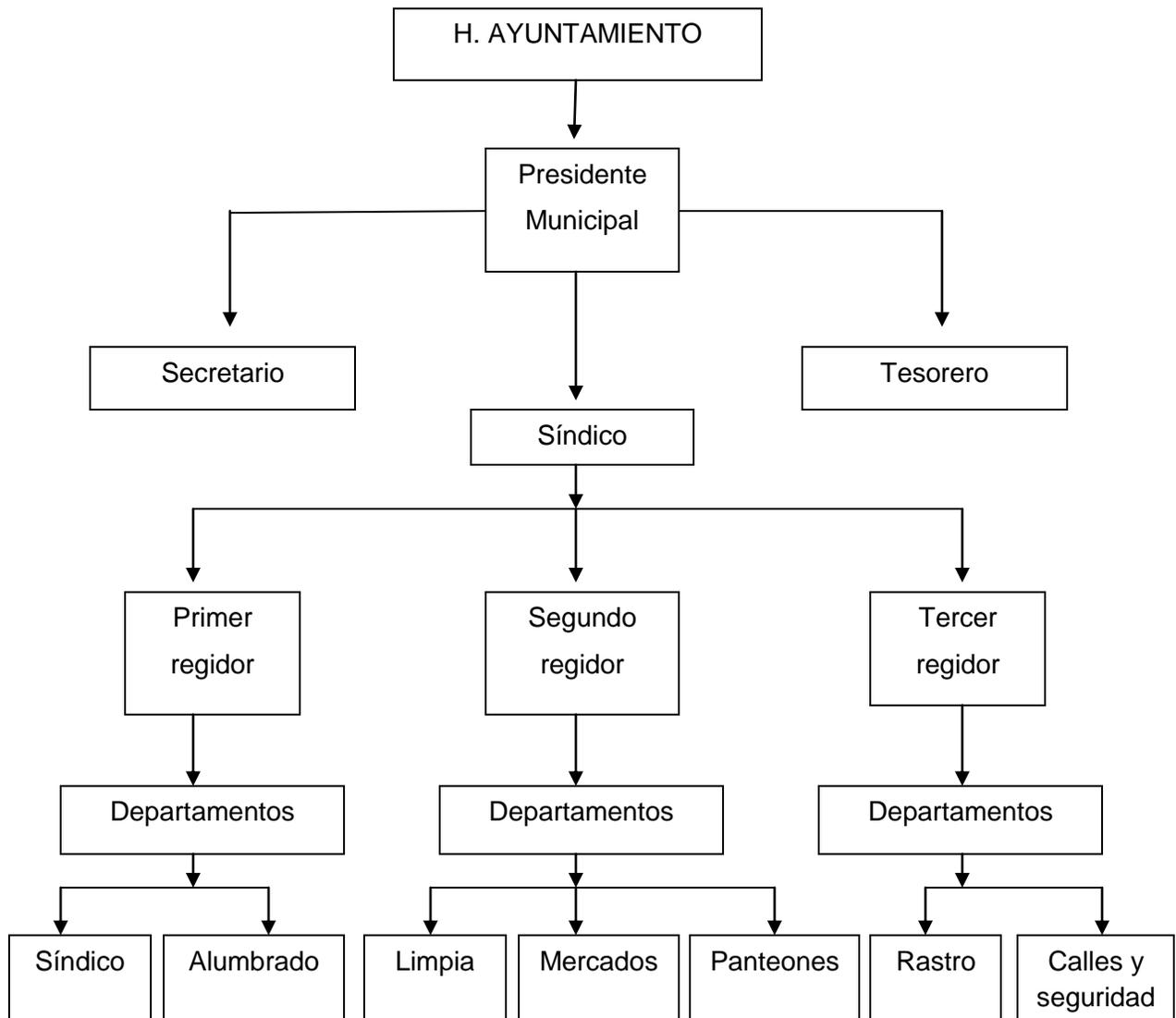
Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones las siguientes:

- ✓ Asistir a las sesiones del Cabildo contando con voz y voto.
- ✓ Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.
- ✓ Vigilar los ramos de la administración municipal, que les sea encomendada por el Ayuntamiento.
- ✓ Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- ✓ Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.

⁴⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 4ª edic. Ampliada y actualizada. Ed. Porrúa. México, 1985. pp. 209-211.

- ✓ En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.⁴⁹

ORGANIGRAMA DE UN AYUNTAMIENTO MEXICANO⁵⁰



⁴⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. cit. p 227.

⁵⁰ NAVA ARTEAGA, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª edic. Oxford University Press. México, 2006. p. 510.

2.4.4. La Justicia Municipal.

A decir del maestro Salvador Valencia Carmona,⁵¹ la Justicia Municipal ha venido revelando ciertos avances en los últimos años, sin embargo se requiere todavía de un mayor esfuerzo para su cabal desenvolvimiento. Para que la Justicia Municipal sea más efectiva, es menester alentar la formación y remuneración de los Jueces Municipales, propiciar instancias conciliatorias en el Municipio, mejorar los procedimientos para sancionar las infracciones y establecer un adecuado régimen de los recursos administrativos.

La Justicia Municipal se integra de la siguiente forma:

a) los Jueces Municipales, ante los cuales se desahogan controversias de carácter penal, civil o mercantil de escasa cuantía, órganos que en muchas entidades del país dependen del Tribunal Superior de Justicia;

b) la Justicia Municipal Administrativa, que se refiere al conocimiento de las infracciones y faltas administrativas establecidas en el Bando de policía y buen gobierno, así como en los reglamentos municipales,

c) el *ombudsman* municipal y

d) las instancias conciliadoras del municipio, que han venido apareciendo en algunas entidades federativas.

a) Los Jueces Municipales. Su importancia histórica fue disminuyendo en cuanto se logró la centralización de los tribunales, especialmente durante el siglo XIX, fenómeno que se observó tanto en México y los restantes países

⁵¹ VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Universidad Autónoma de México. Ed. Porrúa. México, 2003. pp. 176-185.

latinoamericanos como también en España, de la cual heredamos la justicia Municipal durante la época colonial.

En realidad, los antecesores de los actuales Jueces Municipales fueron los llamados “alcaldes” constitucionales establecidos en los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812, y cuyas bases fueron desarrolladas por el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, expedido por las mismas Cortes de Cádiz el 9 de Octubre de 1812.

b) La Justicia Municipal Administrativa. Es la encargada de sancionar las faltas administrativas establecidas en los llamados Bandos (en realidad reglamentos) de policía y buen gobierno, que según el último párrafo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, es la facultad de carácter legislativo que se atribuye a nuestros municipios en forma directa, según las bases normativas que deben expedir las Legislaturas de los estados. Además de los citados Bandos, los propios Municipios pueden emitir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. La tradicional aplicación confiada ahora a los Síndicos o aún a jueces calificadores se estima pertinente sustituirla por *Juzgados Municipales de faltas*, con las mismas exigencias y procedimientos de designación de los Jueces Municipales, pues los titulares deben pertenecer al Poder Judicial y no como hasta la fecha, en que tienen el carácter de funcionarios administrativos que carecen de autonomía frente a las autoridades que los designan, no obstante que efectúan una función judicial.

c) El *Ombudsman* Municipal. En nuestro país, dentro del sector municipal es posible e inclusive deseable que se establezcan organismos de fiscalización de las autoridades administrativas correspondientes, que podrían conferirse a una procuraduría del ciudadano o de otra denominación similar. Estas procuradurías podrían funcionar en los municipios de mayor desarrollo económico y cultural,

pues además no son incompatibles con otras procuradurías similares, sea en la esfera estatal, del Distrito Federal o nacional.

En algunos estados de nuestro país se ha establecido la figura del Procurador de Vecinos quien es designado por el cabildo a propuesta del Presidente Municipal. El mismo Procurador debe rendir al cabildo un informe de sus actividades.

d) Instancias Conciliadoras del Municipio. En los últimos años se ha actualizado la función conciliatoria bajo nuevas perspectivas, por lo que ya no se considera como una simple actividad mecánica del Juez, previa o durante el proceso que consistía en la simple exhortación declaratoria a las partes para que lleguen a un acuerdo, sino que ahora se considera como una atribución de carácter técnico y dinámico que implica el conocimiento de las controversias para plantear soluciones que puedan ser aceptadas por las partes.

Esta clase de organismos que pueden ser independientes o quedar bajo la vigilancia del órgano jurisdiccional, pueden tener una repercusión importante en la disminución del rezago de los tribunales y que por su costo no son planteados normalmente ante los tribunales, y que precisamente por estos motivos asumen una significación especial en el ámbito municipal.

El Ayuntamiento designará, a propuesta del Presidente Municipal, al menos un Oficial Conciliador y Calificador, con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que se determine, esta figura ya se ha establecido en diferentes entidades federativas como son: el Estado de México y Guerrero.

2.4.5. EL MUNICIPIO EN EL DERECHO COMPARADO AMÉRICA LATINA Y EUROPA.

Dependiendo de las características, naturaleza y la funciones de la comuna o municipio, se han originado diferentes regulaciones jurídicas por lo que existen diferencias en diversos sistemas, algunos países no reglamentan la institución municipal en sus constituciones, esto se da en Argentina y la India; en otros su reglamentación la alude de una forma somera, esto lo observamos en las constituciones de Bolivia, España, Alemania e Italia; en otra clasificación se puede integrar a los países que regulan al municipio de manera especial como son Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

A continuación se mencionan algunas de las citadas regulaciones:⁵²

1. ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA.

Existen tres formas de régimen municipal en ese país, de acuerdo con las siguientes formas de organización.

a) Imperativa (MANDATORY). La Constitución contiene un mandato legislativo para que el Congreso del Estado correspondiente o respectivo dicte las disposiciones autónomas del municipio. Esta disposición se da en Louisiana, Maryland, Michigan, Minnesota, Texas, West Virginia y Wisconsin.

b) Permisiva. El Congreso del Estado discrecionalmente está facultado para otorgar o negar la calidad de autónomos a los municipios, por ejemplo, en Connecticut, Georgia, Nevada, New Jersey, New York y Pennsylvania.

⁵² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 10ª edic. Ed. Porrúa, México, 2006 pp. 596-599.

c) Autoejecutiva (SELF- EXECUTIVE). El municipio tiene derecho sin intervención del Congreso a disfrutar de su autonomía, por lo tanto puede elaborar y modificar sus propias cartas y administrar los asuntos locales, esto se da en los estados de Arizona, California, Colorado, Missouri, Nebraska, Ohio, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, Tennessee, Utah y Washington.

2. COLOMBIA

Según lo estipula la Constitución Colombiana de 1991, el municipio es una entidad territorial dotada de autonomía para la administración de sus intereses, así como para gobernarse con sus propias autoridades, asimismo, facultada para cumplir las obligaciones contraídas, administrar sus recursos y definir sus tributos, participando de los ingresos nacionales.

El Municipio Colombiano, de acuerdo con el título once, capítulo 3 de su Constitución, estipula que es la entidad político-administrativa del Estado, que tiene la autoridad para decidir y ejecutar sus atribuciones sobre la base de la democracia participativa y la eficiencia administrativa. Esta disposición está encaminada al aseguramiento de la autogestión de los gobiernos municipales, como la reglamentación de las funciones y la prestación de los servicios públicos, como el uso del suelo, la decisión sobre el presupuesto de ingresos y gastos, la adopción de planes de desarrollo económico, social y de obra pública.

El municipio está representado por el alcalde que al mismo tiempo funge como jefe de la administración local. Además cuenta con juntas administradoras locales que ofrecen colaboración a los alcaldes y a los Concejos Municipales.

Dentro de la estructura del Estado nacional, el municipio colombiano hace de la institución un co-gobernante de una esfera territorial determinada.

Como característica a destacar dentro del municipio en este país encontramos al Personero Municipal, personaje importante en quien recaen tres grandes responsabilidades: defensor del pueblo, veedor ciudadano y Ministerio Público que es una novedad en la legislación, esta figura la regula el artículo 135, del Código de Régimen Municipal.

Los requisitos para ser personero los regula el mismo Código, que estipula que se necesita ser abogado titulado o con estudios terminados de derecho, su elección tiene lugar en las sesiones ordinarias inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación del periodo, que será por el lapso de un año, con la posibilidad de ser reelecto.

Los Municipios de este país han visto renacer una nueva época, con mejores perspectivas democráticas y económicas para su desarrollo. La elección popular directa del Alcalde, las nuevas funciones que se le han asignado, al igual que el Concejo Municipal, además de la figura del Personero, han servido para dar mayor fuerza a los Municipios colombianos, todo esto con base en su Constitución y en el Código de Régimen Municipal.

3. CHILE.

Las municipalidades son consideradas plataformas fundamentales de la institucionalidad; se perciben como la base del poder social y regional, este precepto es regulado por su Constitución de 1980, el desarrollo municipal fue severamente afectado durante el régimen militar de Augusto Pinochet, en la década de los años setenta. Durante este periodo se daban las siguientes características: el alcalde era nombrado por el presidente de la República y las asambleas provinciales podían disolver a las municipalidades, sin previo derecho de audiencia.

Estas anomalías fueron subsanadas con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que data del 27 de agosto de 1992, la cual señala que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad que se integra por el Alcalde y el Concejo, así como en el aspecto consultivo de un Concejo Económico Social.

Asimismo, determina que la máxima autoridad de la municipalidad es el Alcalde a quien corresponde la dirección administración y vigilancia de su funcionamiento. El Alcalde es electo mediante sufragio universal y puede ser reelecto, los funcionarios duran en su cargo cuatro años.

La Constitución Política del Estado Chileno promulgada en 1980, en su artículo 107, estipula que los Municipios son: corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las comunas.

4. VENEZUELA.

La Constitución política venezolana de 1961 establece en su artículo 6°, la obligación del Estado de defender y conservar los recursos naturales de su territorio, también enuncia los servicios públicos municipales determinando en las leyes reglamentarias una importante participación municipal. Los actos de los ayuntamientos sólo pueden ser impugnables ante las autoridades jurisdiccionales según los disponen las normas orgánicas del municipio. Además disponen que los ayuntamientos tengan la atribución de expedir normas generales para crear, administrar e invertir sus ingresos con un grado máximo de autonomía. Por lo que el sistema venezolano es uno de los más avanzados en materia municipal.

5. GRAN BRETAÑA.

Los condados (shires en inglés), son las regiones político-administrativas en la que está dividida Inglaterra. El representante de la reina en la región es un *Lord-Lieutenant* quien es el que gobierna cada una de ellas. Según lo estipula la Local Government Act (Ley para el Gobierno Local) del 2000, las autoridades locales se forman por los siguientes Concejos:

- a) Condado.
- b) Distrito.
- c) Burgo de Londres.
- d) Común de la ciudad de Londres.

Las autoridades locales tienen la facultad de hacer todo aquello que consideren conveniente para alcanzar uno o más de las siguientes promociones o desarrollos para el bienestar del área, según lo regula el artículo segundo de la ley antes citada:

1. Económico.
2. Social.
3. Ecológico.

También dentro de sus atribuciones, las mencionadas autoridades tienen facultad para ejercerlas fuera de su circunscripción si es necesario, para alcanzar los objetivos estipulados, además la ley establece los límites para la actividad de las autoridades locales que dentro del aspecto ejecutivo, pueden estar formadas por:

- a) El Gabinete ejecutivo integrado por un alcalde Mayor electo popularmente, además de dos o más consejeros designados por el propio alcalde.

- b) El Dirigente Ejecutivo (Executive Leader), electo por la propia autoridad local.
- c) Un Alcalde electo y un funcionario llamado Gerente del Concejo (Council Manager).

La forma de gobierno que asumirá cada condado, es dictada por un Secretario de Estado del gobierno central, también este funcionario puede autorizar un número mayor de miembros a los diez que integran el gabinete ejecutivo; asimismo, tiene atribuciones para presentar iniciativas populares mismas que deben ser puestas para su estudio a referéndum.

6. ALEMANIA.

En este país que tiene un régimen federal, el gobierno local se regula por cada estado (*Land*), dada su importancia dentro del concepto es conveniente resaltar los aspectos básicos de la Ley para el Gobierno Local del Estado Libre de Baviera (Bayerisch Gemeindeordnug), las municipalidades son las autoridades regionales originales facultadas para administrar y organizar los asuntos locales que prevé esta ley.

En esta localidad la legislatura del estado consiste en que las municipalidades de más de 50,000 habitantes pueden ser declaradas independientes de un distrito por decreto del gobierno estatal, cuando una municipalidad se separa debe especificar las obligaciones financieras a cargo del municipio y las que conserva el distrito. Existe también el procedimiento inverso por el que una municipalidad independiente se incorpore a un distrito, la legislatura local debe de aprobar la incorporación o desincorporación que puede ser a petición de parte o a iniciativa del gobierno estatal, además previamente el distrito correspondiente debe ser oído y mediante referéndum los ciudadanos deben de expresar su consentimiento. El parlamento estatal debe decidir en caso de alguna

excepción, en cuanto a las tareas públicas y funciones que le correspondan al municipio dentro de su territorio.

En este régimen las funciones municipales se dividen en:

- a) Propias: son las que regulan las actividades del municipio es decir las que corresponden a la comunidad local, en donde los municipios deben actuar de manera discrecional, sin más límites que las disposiciones legales aplicables.

- b) Transferidas: de acuerdo al artículo 8° de la ley antes mencionada, las funciones asignadas por ley a los municipios deben de ser atendidos a nombre de los estados. Asimismo dentro de estas funciones, las autoridades estatales pueden dictar instrucciones a los municipios para su manejo.

La asignación de los fondos necesarios para su atención, deben de acompañarse a las municipalidades en la traslación de responsabilidades. En estas funciones las ordenanzas que emitan los municipios deberán derivar de lo previsto en la ley aplicable.

En la organización territorial del poder en Baviera pueden existir municipios que no pertenezcan a ningún distrito, aunque normalmente los estados se dividen en distritos y estos en municipios, por lo que pueden existir municipios que no pertenezcan a ningún distrito. Cuando se presentan estos casos los municipios correspondientes deben atender todas las funciones que correspondan a las autoridades administrativas del distrito. El artículo 10 de la ley en comento indica que todas las partes del territorio del estado en principio, deben estar asignadas a un municipio, sin embargo pueden existir partes del territorio estatal que no pertenezcan a ninguna municipalidad.

El derecho alemán en el estado de Baviera, reconoce el concepto de soberanía municipal, la que se ejerce sobre su territorio y toda su población, esto lo establece el artículo 22 de la ley citada. Esta característica se asemeja en nuestro municipio como una forma de la administración libre de su hacienda, además en los términos de la ley respectiva, las municipalidades están facultadas para regular sus propios asuntos financieros. Tienen la particularidad de recaudar impuestos para poder sufragar los gastos necesarios para el desempeño de sus funciones, otra característica semejante a nuestros municipios es la obligación de los estados de proveer a los municipios de fondos adicionales, dentro del presupuesto estatal.

Dentro del contenido de las ordenanzas o los reglamentos municipales, se encuentran las normatividades para el uso del suelo, aprovisionamiento de agua, lo referente a las aguas residuales y de limpia pública, dentro de estas disposiciones están las que obligan a que cuando se erijan nuevas construcciones o renueven las que existan, deben conectarse a la red distrital de gas para calefacción para evitar riesgo de contaminación, quedando exentos los propietarios de inmuebles que cuenten con instalaciones de calefacción que no emitan contaminantes.

La Ley Bávara contiene una fuerte influencia del catolicismo, esto hace que a las instituciones eclesiásticas se les permita exceptuar de estas obligaciones a sus comunidades religiosas, también a las comunidades filosóficas, siempre que su fin sirva directamente a dichos propósitos.

El Concejo Municipal es el responsable del gobierno municipal y dispone expresamente que el alcalde no puede actuar en forma independiente, el Concejo representa al conjunto de los ciudadanos del municipio y está integrado por el alcalde y los concejales, quienes duran en el cargo seis años.

Asimismo el Concejo o Ayuntamiento, según lo prevé la ley, está formado por un número determinado de ciudadanos que van de los 8 a los 60, dependiendo del número de habitantes que haya en el municipio.

Si la población de un municipio no reúne el número de habitantes requeridos para determinar el número de miembros de su Concejo Municipal, deberá de reducirse el número de concejales a la cantidad que le corresponda, en el periodo electoral inmediato siguiente.

Otra disposición de la ley respectiva, estipula que los cónyuges, padres, hijos o hermanos, en los municipios de hasta 10,000 habitantes, no podrán pertenecer simultáneamente al ayuntamiento. Si existe esta relación de afinidad entre el alcalde y alguno de los concejales éste último deberá renunciar. La ley también prevé una serie de incompatibilidades entre el desempeño de la alcaldía o la función de concejal y la condición de servidor público a sueldo en el municipio o en el distrito. Dentro de esta clase de municipios, el Concejo puede incorporar miembros profesionales que participan con un voto asesor en las sesiones donde tratan asuntos correspondientes a su área de actividad.

7. BÉLGICA.

El gobierno local es depositado en un concejo, según lo establece la Ley Comunal Coordinada de éste país, el Concejo está formado por un número de miembros que varía según la población y va desde 7 en las comunidades de menos de 1,000 habitantes hasta 55 en las de más de 300,000. El rey nombra al alcalde o burgomaestre, de entre los ciudadanos del municipio que tengan 25 años cumplidos, aunque no sea miembro del Concejo Municipal, previa autorización de la Diputación Permanente del Concejo Provincial.

8. DINAMARCA.

La organización y el funcionamiento de los condados y de todos los municipios, lo establece La Ley de Gobierno Local, dentro de su marco legal, a los municipios y condados se les ofrece una elevada potestad de auto-organización para establecer su propio sistema de gobierno. Sin embargo según lo estipula la ley electoral local y que es de aplicación general, su régimen electoral es la excepción.

9. FINLANDIA.

La Ley Municipal de 1995 regula el texto legal básico sobre la organización y el funcionamiento de la administración local. Este país es un estado unitario donde existe un claro predominio de los niveles de gobierno central y local, aunque progresivamente se refuerzan las regiones. La Ley Municipal de 1995, prevé la organización y el funcionamiento de la administración local.

10. IRLANDA.

Tras haber estado vigente durante 100 años la ley aplicable al gobierno municipal, a partir de 1998 ha sufrido diferentes reformas, siendo la última en el año de 2003 y que ha derogado las disposiciones de la ley anterior que establecía la elección directa del presidente de los condados y de las ciudades. La nueva Ley de Gobierno Local es importante para conocer la estructura, organización y funcionamiento de las administraciones locales de este país. Las reformas aprobadas por el Parlamento son un gran proceso de modernización institucional iniciado en 1996.

11. ITALIA.

La Ley Arco 142 de 1990, establece el ordenamiento general de las instituciones locales italianas. Dentro de la legislación italiana se han dado cambios importantes a partir de los años de 1990, por lo que en 1993, se aprobó la Ley 81, que estipula la elección directa del alcalde, además establece un nuevo sistema electoral municipal y provincial, También se dan cambios importantes en la estructura territorial del Estado en sentido descentralizador.

En Italia las provincias y los municipios tienen un estatuto de autonomía, según el “Ordinamento delle Province e dei Comuni”, que regula la autonomía administrativa y organizativa, así como la impositiva y financiera de las provincias y los municipios. La comunidad es representada por el ente local que es el municipio, cuando no tiene capacidad plena para atender sus necesidades, el nivel superior debe intervenir subsidiariamente en apoyo del inferior, esto con base en el principio de subsidiaridad que le es conferido por ley del estado o de la región.

En este país se contemplan dos niveles de gobierno, uno es el llamado ciudad metropolitana y el otro el municipio, el gobierno de la ciudad metropolitana es de mayor jerarquía que se equipara a un estado por ser mayor en territorio que el municipio o comuna. La junta Metropolitana, un Concejo y un Síndico que se asemeja al alcalde componen el órgano de gobierno.

Cuando existen funciones que normalmente le corresponden a los municipios y estas sobrepasan la jurisdicción de éstos, la ley aplica el criterio de asignar a la autoridad de la ciudad metropolitana para que de manera coordinada se ejecuten los siguientes servicios o funciones:

- a) Planificación territorial del área metropolitana.
- b) Vialidad, tránsito y transporte.
- c) Cuidado y evaluación de los bienes culturales y ambientales.

- d) Uso de suelo, distribución y cuidado de los recursos, acuíferos y disposición de los desechos.
- e) Distribución de agua y de fuentes energéticas.
- f) Servicios para el desarrollo económico y grandes distribuciones comerciales.
- g) Servicios de amplio alcance en materia de salud, educación, formación profesional y otros servicios urbanos de nivel metropolitano.

12. FRANCIA.

El gobierno local en Francia, es un estado unitario, sin embargo cuenta con un alto grado de descentralización, las comunidades territoriales en las que está dividido el Estado francés son los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades con un estatuto particular y las colectividades de ultramar, esta división la fundamenta la Constitución.

Cada colectividad es administrada libremente por concejos electos y sus funciones están reglamentadas en la ley orgánica correspondiente, las colectividades territoriales con base en la constitución pueden derogar disposiciones legislativas o reglamentarias, siempre y cuando sea en forma experimental y con duración limitada. También la constitución dicta que ninguna colectividad territorial tendrá una tutela sobre otra, por lo que cada una es autónoma en el ejercicio de sus funciones.

Los electores se sujetan a la constitución para que puedan ejercer el derecho de petición demandado, para que un asunto relevante se inscriba en el orden el día, estipulándose en la ley que determinados proyectos pueden ser sometidos a referéndum, además dentro de la misma ley fundamental se indica que mediante consulta se puede decidir los límites geográficos de una colectividad.

Cuando se somete un proyecto a referéndum local, para que se considere aprobado se requiere solamente la mayoría de los votos emitidos de la participación de cuando menos la mitad de los electores inscrito en el padrón, dentro del aspecto económico las colectividades territoriales incluyendo los municipios, disponen libremente de los recursos que les son asignados conforme a la ley.

La Constitución señala que toda creación o ampliación de atribuciones que contemple un aumento de las erogaciones de la colectividad y las transferencias entre el Estado nacional y las colectividades territoriales debe proveerse de los recursos otorgados por la ley.

El Código General de las Colectividades y el Código Municipal, regulan la libre administración de las colectividades territoriales por los concejos electos, sin embargo a pesar de la amplia descentralización, nunca concede la traslación de las funciones gubernativas; estas atribuciones las regula cuidadosamente la legislación francesa, ya que las colectividades concurren con el Estado para la administración y el orden territorial, tanto al desarrollo económico, así como el social, sanitario, cultural y científico, dentro de la misma legislación se contempla que los municipios, departamentos y las regiones son el marco institucional de la participación de los ciudadanos en la vida local y garantizan la expresión de su diversidad.

Cuando exista un esquema de cooperación, se creará una instancia de concertación entre las regiones y los departamentos la cual se denomina Conferencia de Ejecutivos integrada por los presidentes de los concejos de región y los presidentes de los Concejos Generales a nivel de departamento, que son unidades intermedias entre las regiones y los municipios, los cuales se reúnen cuando menos una vez al mes convocados por el presidente del Concejo Regional.

Con relación a la autonomía concedida a las colectividades, ésta no es plena ya que existen previsiones de prioridad de algunas normas que están por encima de las regulaciones regionales, departamentales o municipales.

Dentro del régimen local francés, se estipula la formación de un Concejo Nacional de Formación de Funcionarios Locales Electos, este organismo lo preside un funcionario electo, la mitad de este Concejo debe estar constituido por representantes locales, cuya función es establecer los lineamientos generales para la formación de los mencionados funcionarios.

El Ayuntamiento de los municipios en Francia se integra por un Concejo Municipal, un alcalde y uno o más adjuntos. Asimismo dentro de su Código General de las Colectividades Territoriales, establece el número de miembros del Concejo Municipal que va de los nueve hasta los sesenta y nueve miembros, según la población de habitantes por municipio.

Con relación a los servicios municipales, son los Concejos los que deciden, previo aviso al representante del estado con relación a la creación de escuelas públicas elementales y maternas. Asimismo la ley prevé que los municipios o concejos de municipios pueden explotar directamente los servicios de interés público de carácter industrial o comercial.

13. ESPAÑA.

El régimen municipal ibérico presenta las siguientes características: Según lo dispuesto por los artículos 137, 138.1, 140, 141, 143.2 y 152.3 de la Constitución Española de 1978, los municipios junto con la provincias y las comunidades autónomas, son la base de la organización territorial; gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; opera en su favor el principio de solidaridad que obliga al Estado a mantener un equilibrio económico

adecuado y justo entre municipios, provincias y comunidades autónomas, asimismo gozan de personalidad jurídica plena.

La característica más interesante es la participación que la norma fundamental española asigna a los municipios para iniciar el proceso autónomo de las provincias, de tal manera que con el voto de las dos terceras partes de las comunas que representan, por lo menos, la mayoría de la población de cada provincia o isla, junto con la decisión del órgano interinsular correspondiente, puede iniciarse el proceso para dotar a una provincia del carácter autónomo.

Su gobierno y administración corresponde a los respectivos ayuntamientos, que se integran por alcaldes y concejales electos por los vecinos del municipio, mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; existe la posibilidad de que la ley regule el régimen del concejo abierto, es decir, con la participación de la ciudadanía; se permite la agrupación de municipios de una sola provincia o de diferentes entidades.

La administración municipal, a excepción de aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, que está integrado por el alcalde y los concejales.

Finalmente de acuerdo con lo analizado, observamos que en varios países el Derecho Municipal ha sufrido reformas y cambios a su legislación municipal con el fin de adecuar su marco legal a los tiempos modernos, para así darle la importancia y la autonomía a los Municipios donde no cuenten con ella.

Además tenemos que en varios municipios la estructura y marco legal del Ayuntamiento son parecidos al nuestro, como es el caso de los municipios de:

- a) Italia, la ley regional es emitida por el órgano legislativo de la región autónoma, semejante a nuestras legislaturas estatales. Así

como su ley de coordinación de las finanzas públicas, similar a nuestra Ley de Coordinación Fiscal.

b) Francia:

1. Una parte de su territorio equivale a nuestros estados.
2. Los presidentes de los concejos de región equivalente a nuestros gobernadores estatales.
3. Los presidentes de los concejos generales a nivel de departamento, con atribuciones más o menos iguales a nuestros presidentes municipales.
4. También contempla que cuando exista un acto de inconformidad entre el representante del estado de una colectividad en contra de una determinación local, éste puede demandar su anulación ante el Concejo de Estado o solicitar la suspensión del mismo, esto es similar a nuestra institución de controversia constitucional.
5. Los servicios de interés público, son susceptibles de ser manejados por empresas privadas mediante concesiones o arrendamientos.
6. Dentro de su régimen municipal contemplan una división territorial semejante a las delegaciones en el Distrito Federal y
7. Cuentan con un especie de alcalde equivalente a la figura de nuestros jefes delegacionales

c) España, los presidentes municipales se asemejan a los del sistema mexicano, en cuanto a sus atribuciones. Sin embargo las atribuciones dentro del sistema español son más amplias, esto en detrimento del Ayuntamiento o Pleno.

d) Alemania, su régimen federal se regula por cada estado, con una ley similar a nuestras leyes orgánicas municipales.

Por lo antes mencionado se deduce que en varios de los países del mundo existen los municipios como la institución básica en que se sustenta el Estado y que el órgano administrativo que gobierna al Municipio (Ayuntamiento), está integrado por un Concejo Municipal, Alcalde o Presidente Municipal y adjuntos, que en nuestro caso vendrían siendo los Regidores y los Síndicos.

CAPITULO III. FUENTES Y CONCEPTO DEL DERECHO MUNICIPAL

3.1. Concepto General. Fuentes.

Se entienden por fuentes del derecho, todas aquellas circunstancias sociales que dan origen a una norma jurídica, al margen de las numerosas clasificaciones que se han dado sobre ellas.

La doctrina ha distinguido tres importantes fuentes del derecho, las históricas, las materiales o reales y las formales.⁵³

Las fuentes materiales o reales son: los distintos elementos o datos, sociológicos, económicos, históricos, culturales e ideales y otros que pueda entregar la vida humana y social, que determinan la sustancia de las normas jurídicas.

Las fuentes formales son las formas o maneras de ser que deben adoptar los mandamientos sociales para convertirse en elementos integrantes del orden jurídico positivo, en otras palabras, son: las formas a través de las cuales se manifiesta el derecho, o como dice Claude du Pasquier en *Introduction a la Théorie Générale et a la Philosophie du Droit Librairie du Recueil Sirey*: “el término fuente es una metáfora acertada, pues remontarse a la fuente de un río es buscar en dónde sus aguas salen de la tierra; por lo tanto preguntar por las fuentes del derecho, es averiguar el punto por donde salieron las normas de las profundidades de la vida social para aparecer en la superficie del derecho.”⁵⁴

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel; LARA LUNA, Julieta Areli. Nuevo Derecho Mercantil. 2ª edic. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 45.

⁵⁴ Cit. por. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 21ª edic. T. I. Ed. Porrúa. México, 2007. p. 126.

Para Manuel Osorio “La expresión Fuentes del Derecho adolece de gran ambigüedad, pues se emplea para designar fenómenos diferentes.”⁵⁵

Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, afirma que la expresión es utilizada para hacer referencia a:

1. Razón de validez de las normas. En ese sentido la norma superior es fuente de la inmediata inferior.
2. Forma de creación de la norma. Así el acto legislativo es fuente de la ley; el acto de sentenciar lo es de la sentencia; la costumbre de la norma consuetudinaria, etc.
3. Forma de manifestación de las normas, la Constitución, la ley, los decretos, serían en ese sentido fuentes del Derecho.
4. Por último, se habla de fuentes como el conjunto de pautas compuesto por valoraciones, principios morales, doctrina, etc., que determinan la voluntad del legislador, contribuyendo a dar contenido a la norma jurídica”.

No se pueden dejar de mencionar las fuentes reales, que son las que orientan la acción del Estado, como fundamento, principio u origen de las normas jurídicas y particularmente del Derecho Positivo de ese Estado en una determinada época. De esta manera la concederán así, los decretos, reglamentos, ordenanzas y circulares dictados en el ejercicio de la facultad reglamentaria de los gobernantes y la doctrina, la equidad y los principios generales del derecho.

⁵⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. 8ª Edic. Ed. Porrúa. México. 2005. pp. 177 y 178.

Se dice que las fuentes del Derecho Positivo por lo general se concretan a la ley y la costumbre, pues la jurisprudencia no se reconoce unánimemente como tal.

Desde luego no puede pretenderse que todas las fuentes tengan la misma importancia, ni siquiera dentro de cada sistema jurídico singular, menos aún dentro de cada uno de los cinco sistemas jurídicos mundiales. Un claro ejemplo pueden constituirlo los países del sistema anglo-americano frente a los del europeo continental. Pero independientemente de esto, de cualquier manera cabe preguntarnos ¿Por qué generalmente se cataloga a la ley como la primera fuente formal del Derecho Positivo? Parece que este hecho puede explicarse en razón del principio de la certeza jurídica.⁵⁶

Dice Bobbio que fuentes del derecho en general son “aquellos hechos o aquellos actos de los que el ordenamiento jurídico hace depender la producción de las normas jurídicas”.⁵⁷

Pero según García Maynes, no sólo son los “procesos de creación de las normas jurídicas”, sino también los “factores y elementos que determinan su contenido”. Aquéllos constituyen las llamadas fuentes formales éstos las fuentes reales o materiales. Deben considerarse, además, las fuentes históricas, constituidas por los medios materiales en que se manifiesta externamente la norma política.

Fuentes formales son: la legislación y la costumbre (usos normativos). Fuentes reales, la jurisprudencia, la tradición, los principios generales de derecho, las nuevas necesidades económicas y sociales, la utilidad social y la convivencia política o económica de la norma o del principio, las condiciones generales de los

⁵⁶ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México, 19ª edic. Ed. Porrúa, México, 2008. p. 75.

⁵⁷ Cit. por. BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. 8ª reimpresión. Ed. Porrúa. México, 2010. p. 51.

contratos; las reglas de derecho comercial internacional. Fuentes históricas son: los códigos y las leyes encuadradas, los diarios y periódicos oficiales, los documentos (como las exposiciones de motivos o las discusiones de las leyes en el Congreso), las inscripciones en registros, los repertorios de jurisprudencia.⁵⁸

El maestro Ernesto Gutiérrez y Gonzáles también nos habla de las fuentes del derecho, “la palabra fuente, tiene su raíz etimológica en el termino latino ‘fons’, ‘fontis’ con el cual se significa el manantial de agua que brota de la tierra.

Esta palabra es usada en sentido metafórico y se llevó al campo del Derecho, y es así frecuente encontrar que se habla de ‘fuentes’ en lo que compete a la filosofía del Derecho, para buscar de donde brota o emana este producto social que rige la conducta de los seres humanos.”⁵⁹

Otro autor, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, cita en su libro Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso que: “De acuerdo con la rama del Derecho de que se trate, los autores consideran diferentes tipo de fuentes formales entre ellas: la Constitución, la ley, el reglamento, los decretos-ley, la costumbre, los tratados, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, la doctrina, etc. Sin embargo el Doctor Delgadillo considera que para determinar cuáles son las fuentes formales será necesario que, al hablar de Derecho Administrativo, se refiera a éste como disciplina científica, no como el conjunto de normas administrativas, ya que de acuerdo con una u otra concepción, cambiarían los diferentes tipos de fuentes formales.

Lo anterior es ratificado por Gordillo, quien señala que, si por Derecho Administrativo entendemos un conjunto de normas, la ley no puede ser fuente formal de él, puesto que se caería en el absurdo de que la ley conjunto de normas

⁵⁸ IBIDEM.

⁵⁹ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 16ª edic. Ed. Porrúa. México. 2007 p. 105.

fuera la fuente del Derecho Administrativo conjunto de normas. De acuerdo con esta concepción tendríamos que la fuente formal del derecho Administrativo, sería tanto el proceso legislativo, como el ejercicio de la facultad reglamentaria.”⁶⁰

Siguiendo a Eduardo García Maynes, éste conceptúa las fuentes de forma general, como “Las Fuentes Formales del Orden Jurídico” y nos dice que: “Noción de Fuente del Derecho.- En la terminología jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones que son las siguientes: formales, reales e históricas.

Fuente formal: son los procesos de creación de las normas jurídicas,

Las fuentes reales, se refieren a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas

Con relación a las fuentes históricas, son las que se refieren a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), por ejemplo fuentes del Derecho Romano son las Instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas.”⁶¹

Para Kelsen, la creación consuetudinaria y la legislativa del derecho se consideran como las dos fuentes del mismo.

Al respecto, por “derecho” acostumbra entenderse únicamente las normas generales, y se pasa por alto a las individuales, a pesar de que forman parte del orden jurídico en el mismo sentido que las otras.

La expresión “fuente” del derecho es una figura superlativamente ambigua, se le emplea no solamente para designar los métodos de creación jurídica anteriormente señalados, la costumbre y la legislación (entendido el último término

⁶⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso. 2ª edic. Ed. Porrúa. México, 2008. pp. 65-66.

⁶¹ GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 58ª edic. Ed. Porrúa. México, 2005. p. 51.

en su sentido más amplio, que comprende también la creación del derecho a través de actos judiciales y administrativos y de transacciones jurídicas), sino también para caracterizar el fundamento de validez del derecho y especialmente, la razón última de dicha validez.⁶²

El maestro Acosta Romero, al abordar las fuentes del Derecho Administrativo nos dice que en buena medida son marco referencial del Derecho Municipal, y las enumera en los siguientes términos:

“(…) La Constitución, las leyes, tanto federales como locales y tratados internacionales; la costumbre y el uso, las ideas político-sociales de los gobernantes; todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo; los reglamentos administrativos federales, locales y municipales; las circulares, oficios-circulares; los criterios de las autoridades también federales y locales; la jurisprudencia de los tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos; el Derecho Internacional; los principios generales derivados del Derecho Administrativo; los convenios de Derecho Público entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo.”⁶³

3. 2. Fuentes Del Derecho Municipal.

Según Quintana Roldán, se deduce que en la rama del conocimiento jurídico, las fuentes que le dan vida al Derecho Municipal en sentido formal, son: la legislación, la jurisprudencia y la costumbre. Sin embargo como el Municipio está vinculado e inmerso en estructuras jurídicas y políticas mayores, como son el Estado al que pertenece la Nación, las normas que rigen la vida del Municipio

⁶² KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 5ª reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1955. p. 155.

⁶³ Cit. por. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit. p. 139.

proviene de cada uno de los tres niveles de gobierno; o también, bajo la forma de convenios, de la voluntad concertada de sus propios niveles del poder”.⁶⁴

De esta manera, encontramos que las fuentes del Derecho Municipal se clasifican de la siguiente forma.

3.2.1. Del Orden Federal.

--- La Constitución General de la República.

En la Ley Suprema del país, se encuentran normas fundamentales que rigen al Municipio; particularmente el artículo 115 Constitucional, en el que se detallan los aspectos estructurales de las municipalidades, así como sus facultades y prerrogativas.

--- Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales.

En esta categoría de ordenamientos legales tenemos también una amplia variedad de disposiciones que regulan la vida municipal. Así por ejemplo podemos citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; La ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria; la Ley de Coordinación Fiscal y muchísimos ordenamientos más que aluden al Municipio, ya para otorgarle facultades y obligaciones en determinadas materias, ya para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales.

--- Los Tratados Internacionales.

⁶⁴ IBIDEM.

En Algunos tratados que nuestro país celebra con naciones extranjeras, existen repercusiones en el Municipio de forma política, económica o social, esto se da cuando en los tratados existen asuntos de orden de límites o de aspecto de territorio, ecológicos o de protección al ambiente. Asimismo en los tratados con relación a los campamentos de refugiados.

Además en ocasiones los municipios participan en la realización de ciertos instrumentos jurídicos, que aunque no tengan rango de Tratados Internacionales, repercuten dentro de orden internacional, por lo que es aplicable la Ley sobre la celebración de los Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992, y que entre sus artículo destacan los siguientes:

Artículo 1°--- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos internacionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos internacionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2° --- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. “Acuerdo internacional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que deriven o no de un tratado previamente aprobado, (...)”.

Artículo 7°. ---Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a

la Secretaria de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo internacional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales. La Secretaria deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

Artículo 8°. ---Cualquier tratado o acuerdo internacional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras y organizaciones internacionales, deberá:

I. Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II. Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de su defensa, y

III. Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

--- Los Reglamentos de Leyes Federales

Frecuentemente en este tipo de ordenamientos administrativos se encuentran disposiciones que afectan la vida municipal definiéndole obligaciones, sobre todo de auxilio a la autoridad federal. Por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Población, en lo que concierne a la certificación de la residencia de extranjeros que habitan en el país que para esos efectos debe ser otorgada por la autoridad municipal. Existen otros reglamentos federales tales como de aguas, agrarios, ecológicos, de sanidad, etc. Todos estos Reglamentos establecen una serie de preceptos que deben atender los Municipios.

--- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas menores de orden federal.

En la práctica existe una amplia dispersión de estas disposiciones en que se alude al municipio casi siempre en calidad de auxiliar de la autoridad federal, para así cumplir con la variedad de tareas que competen a la Federación.

--- La jurisprudencia de carácter federal.

La jurisprudencia proveniente de órganos judiciales federales, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito constituye una clara fuente de Derecho Municipal, las características de los actos administrativos sanciones, multas, etc.; han encontrado una amplia explicación en la jurisprudencia. Asimismo la relación que existe con las diversas leyes que han existido en materia de coordinación fiscal, pueden ser ejemplo de la jurisprudencia como fuente del Derecho Municipal.

--- La costumbre manifestada en materia de orden federal.

Esta puede ser fuente que dé base a determinaciones jurídicas municipales. En efecto, cuestiones de usos y costumbres en materia de juegos de azar, o supletorias en otros aspectos competenciales de la Federación cuyas repercusiones en la vida municipal, llegarán a ser, sin duda origen de algunas regulaciones y determinaciones jurídicas municipales.

3.2.2. Relativas a las Entidades Federativas.

Además de las fuentes antes mencionadas existen otros ordenamientos legales que regulan los aspectos municipales y que se pueden clasificar de la

siguiente manera de acuerdo a las disposiciones propias de cada uno de los Estados de la Unión, dada su naturaleza jurídica de soberanía:

--- La Constitución Política de los Estados.

Como máximo ordenamiento interno, la Constitución de cada Estado establece para el Municipio múltiples disposiciones. Estas Constituciones contienen títulos que regulan los aspectos del orden municipal de cada estado.

--- Las leyes reglamentarias y ordinarias de orden local.

Son fuentes de derecho Municipal, ya que en muchas de ellas establecen derecho y obligaciones de los Municipios. Incluyen el Código Civil o Penal del Estado, hasta otros ordenamientos administrativos y fiscales; de división territorial; de regulación de procedimientos políticos y electorales, etc.

Adquiere importancia especial la Ley Orgánica o Código Municipal, que siendo una ley reglamentaria local es la base más importante de las normas municipales. En estos ordenamientos se encuentran detallados el funcionamiento de los ayuntamientos, así como la prestación de los servicios públicos municipales, además de sus organismos de colaboración y participación ciudadana.

--- Reglamentos de las leyes locales.

Estas disposiciones actúan como auxiliares de las autoridades estatales, en muchos de los casos son reglamentos de construcción u otras disposiciones que afectan la vida municipal.

--- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas originadas en autoridades Estatales.

Estos tipos de ordenamientos menores contienen normas, que finalmente repercuten en la vida local de la municipalidad.

Según opinión del maestro Quintana Roldán, las practicas poco ortodoxas en que incurren las autoridades de los Estados, al dictar indiscriminadamente este tipo de ordenamientos, por los que se imponen a los ayuntamientos una serie de multiplicidad de acciones de tipo contable, presupuestario de planeación, etc., deberían de centralizarse en una sola dependencia de gobierno del Estado para que a través de ella, se realice el trato con los ayuntamientos, evitando de esa manera la dispersión y la anarquía que se propicia en ocasiones por tan absurdas prácticas administrativas.⁶⁵

Por las definiciones antes citadas, donde se exponen los conceptos de diferentes eruditos del derecho, llegamos a la conclusión de que las denominadas “fuentes del derecho” tienen diferentes formas de aplicarse, según la rama del derecho de que se trate. Por lo que a continuación se exponen las fuentes del Derecho Municipal.

3.2.3. Estrictamente Municipales.

Nuestra Carta Magna de forma reglamentaria faculta a los ayuntamientos, considerándolos órganos normativos con facultades legislativas materiales según el artículo 115 fracción II, que estipula:

⁶⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit. p. 144.

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con injerencia a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del

Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

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

Por otra parte, el maestro Quintana Roldán cita en su obra de Derecho Municipal que, “La doctrina municipal conoce a los ordenamientos que están a cargo de los ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen y en contraposición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen Estatal o Federal”.⁶⁶

Siguiendo estas ideas, propone como fuentes estrictamente municipales las siguientes:

---Bandos.

---Ordenanzas.

--- Reglamentos.

--- Circulares y otras disposiciones administrativas.

⁶⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. Cit., p. 314 y sig.

a) Los Bandos.

Estos instrumentos normativos son quizá los más típicamente municipales. En efecto dentro de la doctrina jurídica municipal han sobrevivido estas figuras legales de añeja tradición, como son los bandos y las ordenanzas. Si bien su naturaleza como fuentes de derecho es similar, podemos precisar algunas diferencias importantes.

La palabra Bando deriva del verbo *Bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *Bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. En este sentido, los antiguos edictos de los munícipes o curiales romanos se transformaron en los llamados bandos del Antiguo Municipio Medieval Español, que implicaba la acción de los cabildos para publicitar las normas a las que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por su desacato.

Generalmente, la primera sesión del cabildo al inicio de sus actividades se dedicaba a la expedición del bando, conservándose hasta la fecha, su fuerte raíz típicamente municipal.

Los bandos municipales se clasifican en: ordinarios y extraordinarios o solemnes:

Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión para hacer públicas las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal, como son de buen gobierno, de policía y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se establecen las normas más generales de gestión: se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio; se enumeran las localidades que pertenecen al Municipio, etc.

Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplo de estos bandos, tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del Presidente de la República o Gobernador Estatal; o también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

b) Las Ordenanzas.

El término de Ordenanza, se deriva del vocablo latino *Ordo, Ordonis*, que significa poner orden a las cosas, jurídicamente se entiende por ordenanza un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado que se destina a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. Las ordenanzas, por lo contrario de los bandos, no son tan exclusivas de la doctrina municipal, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas, como el rey, los consejos reales, los virreyes, conquistadores y adelantados en tierras americanas.

Tanto los bandos como las ordenanzas, fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reglamentó la vida municipal durante muchos siglos. Las ordenanzas fueron disposiciones de gobernación de carácter general destinados a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia.

No sería sino hasta bien entrado el siglo XIX y sobre todo el siglo XX, en que estas figuras caerían en cierto desuso, entendible en cuanto que se consideran las modernas teorías constitucionales y del Derecho Administrativo. Actualmente, las figuras en estudio presentan notable confusión a más de dispersión en su uso. Difícilmente se ubican dentro de la concepción del esquema

moderno de ordenamientos jurídicos que ha dado preeminencia a otras figuras, como la ley formal y los reglamentos en sus diversos tipos.

No obstante lo anterior, los bandos y ordenanzas son, desde luego, fuentes de Derecho y, por ello, el interés de su estudio.

Si bien en el artículo 115 no se mencionan en forma expresa las ordenanzas, múltiples legislaturas estatales las contemplan, atribuyendo la facultad de dictarlas a los ayuntamientos.

c) Reglamentos Municipales.

Los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal, son en la actualidad la fuente más importante de la legislación interna.

Los Ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones que consagra nuestra Carta Magna, de las Constituciones Locales y de las Leyes Orgánicas Municipales.

Existen diferentes reglamentos que expiden los Ayuntamientos y son los siguientes:

1. De estructura y organización: Son los que especifican las disposiciones de la estructura administrativa, como los del Interior del Ayuntamiento, Interior del Trabajo, de Escalafón, y otros más.

2. Referentes a servicios públicos: Como su nombre lo indica son reglamentos que norman disposiciones que se dan por derechos de uso: de agua potable, de parques y jardines, de rastro, de estacionamientos, de anuncios, de panteones, de mercados y centrales de abasto, expedición de licencias, permisos de limpia y fundamentalmente de uso del suelo.

3. Los relacionados a zonificación, planeación y desarrollo urbano: Los ayuntamientos tienen facultades expresas para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas en estas importantes materias, según lo estipula el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción V, que textualmente cita:

“Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
(...)

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

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

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

4. Reglamentos sobre materias de protección al ambiente y a la ecología.

5. Reglamentos que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana.

6. Otros reglamentos de materias que son competencia municipal.

Asimismo, respecto a la publicidad de bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, existe una gran dispersión de disposiciones sobre este particular en las legislaciones estatales, como son:

1. Legislaciones que exigen la publicación de bandos y reglamentos en el Periódico Oficial del Estado, por ejemplo en los estados de Guanajuato e Hidalgo.

“Artículo 84.—LOM. De Guanajuato.—El Reglamento Interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Estado”

“Artículo 123.—LOM. De Hidalgo.—Los bandos de policía y buen gobierno, los reglamento, circulares y disposiciones administrativas de observancia general,

deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad”

2. Las legislaciones que precisan la existencia de una “Gaceta Municipal”, como es el caso del Estado de México, en donde el artículo 165 de la Ley Orgánica Municipal estipula:

“Los bandos sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime convenientes.”

3. Otras legislaciones que establecen una obligación genérica de “publicidad”, sin señalar el medio para ello y sin especificar de manera concreta cual deberá ser el mecanismo para cumplir con dicha publicidad.

En conclusión es de gran importancia para evitar imprecisiones, que las legislaciones estatales especifiquen la forma y medios en que tenga que darse publicidad a estos documentos normativos, esto es en beneficio de la seguridad jurídica de la población municipal, tomando en cuenta también la realidad de cada Municipio, es decir, si se trata de municipalidades metropolitanas, urbanas, semiurbanas o rurales.

d) Circulares y otras disposiciones administrativas.

Estas disposiciones las emiten los ayuntamientos en pleno y surgen de las necesidades de los habitantes del Municipio.

e) La costumbre en materia municipal.

La costumbre es una fuente supletoria de Derecho Municipal, aplicada en materias encomendadas al Ayuntamiento. Esta fuente es de tomarse en cuenta para todos los actos de la municipalidad en que deben analizarse las costumbres de la población para no violentar sus sentimientos religiosos o morales, ni contravenir sus usos y demás prácticas enraizadas en la comunidad.⁶⁷

3.2.4. Los Convenios.

Según el maestro Quintana Roldán, ha sido práctica creciente en nuestro tiempo que múltiples cuestiones competenciales de la Federación, los Estados y los Municipios, se convengan entre los órdenes de gobierno, con el fin de buscar mejores resultados de los esfuerzo conjuntos.

El artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción VII, prevé y autoriza dichos acuerdos al señalar que:

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

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”⁶⁸

Asimismo el artículo 115, constitucional en sus fracciones III, último párrafo y IV, alude a estos convenios intermunicipales o con el Estado:

⁶⁷ IBIDEM.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

“Los Municipios previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, cuando dicha asociación se de entre municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas correspondientes.”⁶⁹

Por su parte la fracción IV, señala que los Municipios los podrán celebrar (los convenios de la hacienda municipal) con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

En virtud de lo anterior, podemos agrupar los diversos tipos de convenios de la siguiente forma:

❖ Convenios intermunicipales.

Son los que se celebran entre municipios del mismo Estado, en este caso se requiere solamente el acuerdo de los ayuntamientos involucrados, o entre municipios de Estados diferentes. Cuando se da este caso, es necesario además del acuerdo de los ayuntamientos, la consiguiente aprobación de las legislaturas de las entidades respectivas.

❖ Convenios bipartitas.

Estos convenios son los que se celebran entre el Municipio y el Estado, de ahí su nombre ya que en ellos intervienen dos niveles de gobierno el Estatal y el Municipal.

⁶⁹ IBIDEM.

❖ Convenios tripartitas.

El Gobierno Federal, Estatal y Municipal, son los que intervienen en estos convenios, el artículo 115, en la fracción VI, de nuestra Carta Magna, nos da un ejemplo.

No podemos olvidar que cuando se trate de convenios entre municipios de Estados es necesario además del acuerdo de los ayuntamientos, la consiguiente aprobación de las legislaturas de las entidades respectivas, por lo que podemos constatar una vez más que la llamada libertad municipal no se da en su plenitud al tener que necesitar la aprobación de las legislaturas de los Estados correspondientes.

3.2.5. Otras facultades normativas de los Municipios.

Sobre este tema es necesario tomar nota de que el Municipio cuenta con facultades legislativas que la doctrina llama “materiales” y no del tipo formal, por lo que podemos tomar en consideración que los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que se puede llamar como reglamentaria y que es facultad legislativa material.

Sin embargo existen ciertas atribuciones de los municipios, que de manera indirecta implican facultades legislativas formales.

Por lo que tenemos la facultad de presentar o elaborar iniciativas de leyes que todas las legislaciones locales otorgan al Municipio, por lo que los Municipios de la República por conducto de sus ayuntamientos pueden válidamente participar en el proceso de creación de la ley materialmente formal. Algunos sistemas internos de los Estados condicionan esta facultad de iniciativa a los “asuntos que

afecten al Municipio”; en cambio, otras legislaciones dejan abierta esta facultad de proponer leyes a todo tipo de cuestiones que deban conocer los Congresos Estatales.

Por ejemplo en los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y otros, encontramos otra facultad legislativa de tipo indirecto que otorgan sus constituciones locales, en donde para que la reforma constitucional se de, se requiere una vez autorizada por el Congreso, la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

La intervención de los ayuntamientos en el trámite de reformas constitucionales locales, forma parte del Constituyente Permanente del Estado; no obstante, se estima conveniente reflexionar sobre la proporción y peso que la aprobación de la comuna deba tener en este trámite. Existen inconvenientes en esto, ya que si tomamos como ejemplo el estado de Oaxaca que cuenta con 570 municipalidades sería inusitado que, para las reformas municipales fuere necesario la aprobación de dos terceras partes de sus municipios o aún la mitad más uno, en el primer caso se requeriría de la aprobación de 380 municipios y en el segundo, de 286 de ellos.

Por lo que la intervención del Municipio, en las reformas constitucionales, pese a ser importante, debe ser mejor analizado.⁷⁰

3.3. Concepto de Derecho Municipal.

Derecho Municipal “es el que regula el régimen de los concejos o municipios, como corporación y en relación con los vecindarios respectivos. Rama

⁷⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit, pp. 147-148.

del derecho público institucional que se refiere a los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo.”⁷¹

“Es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia que tiene en el desarrollo económico, político y social del país.”⁷²

Para el maestro Carlos F. Quintana Roldán, el Derecho Municipal es: “Una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de planeación y urbanismo, en cuanto que éstos lleven implicaciones procesos y consecuencias jurídicas.”⁷³

Sigue citando el maestro Quintana Roldán que: “es una rama del Derecho Público, en virtud de que cumple con los extremos de la doctrina en ese sentido. Así siguiendo a Villoro Toranzo, se puede señalar que en las características esenciales del Derecho Público, se encuentra inmerso el Derecho Municipal porque:

--El Derecho Público abarca todas las normas que se refieren a la constitución, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares.

---Serán públicas todas aquellas en que intervenga como sujeto activo o pasivo el Estado (claro está, por medio de algún órgano) y en su calidad de Estado.

⁷¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, 1ª edic. Mato Ediciones. México, 1981. p. 406.

⁷² ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. p. 14.

⁷³ QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco. Op. cit. p. 123.

--El Derecho Público está regido por la justicia de subordinación y por la justicia constitucional. La justicia de subordinación es aquella especie de justicia que tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y, como límite, la dignidad de los individuos.

--El Derecho Público está también regido por la justicia constitucional, que tiene por fin regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales entre sí y con vistas a que sirvan al bien común y al bien individual de todos los miembros de la sociedad.

---Puesto que en el Derecho Público está presente, el Estado en cuanto poder público, es claro que su presencia imprime a su actuación una imperiosidad que se manifiesta en dos formas: En la posibilidad de usar la fuerza (coactividad) para imponer soluciones.⁷⁴

Por su parte Adame García, nos indica que el tema de la autonomía del Derecho Municipal, ha generado numerosas opiniones en virtud de que por mucho tiempo se le había considerado como una parte del amplio campo del estudio del Derecho Constitucional, asimismo se le consideraba como una parte especializada del Derecho Administrativo, sin embargo, con el paso del tiempo los enfoques fueron cambiando y las opiniones respecto de que el Derecho Municipal no dependía de ninguna otra de las múltiples ramificaciones del Derecho no se hicieron esperar, es así que surgieron dos corrientes al respecto de la existencia de la autonomía del Derecho Municipal:

I. Corriente Publicista. Que hace depender al Derecho Municipal de tres importantes ramas del derecho:

⁷⁴ Cit. por. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit., pp. 123 y 124.

1. Como integrante del Derecho Constitucional. En virtud de que el objeto de estudio del Derecho Municipal, en este caso, el municipio se encuentra contenido y regulado en la Constitución, sin embargo, recordemos que la materia constitucional es muy amplia y en todo caso también toca cuestiones agrarias, laborales, penales, etc.

2. Como parte especializada del Derecho Administrativo. Este enfoque se basa en que dentro de la multiplicidad de temas de estudio encomendados al Derecho Administrativo, está el de la actividad y estructura Estatal y dentro de ésta lo que atañe al Municipio.

3. Como rama del Derecho Político. Debido a que todas las manifestaciones del hombre en sociedad se vinculan de algún modo con la política, en este caso la política regula todo lo referente al Estado, lo que involucraría al Municipio.

II. Corriente Autonomista. Esta corriente considera que el Derecho Municipal es autónomo desde el punto de vista normativo y didáctico, toda vez que en primer lugar, existen leyes, reglamentos y otras disposiciones que regulan al municipio y, en segundo lugar, que se estudia y enseña el Derecho Municipal con un enfoque especializado. De lo anterior, se desprende que el Derecho Municipal tiene tanto autonomía científica como didáctica.⁷⁵

Por lo que con base en los puntos anteriores, se puede argumentar por qué el Derecho Municipal es autónomo científica y didácticamente.

Autonomía Científica. Si consideramos que el Derecho Municipal regula las relaciones humanas, organiza la vida social del hombre, regula su existencia y circunstancias; el Municipio es una forma de organización política, territorial y administrativa, una de las instituciones más complejas, por lo que requiere de

⁷⁵ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. pp. 14 y 15.

normas jurídicas, adecuadas y precisas, para regular sus relaciones, su integración, sus características, sus fines, sus atribuciones, su funcionamiento; asimismo, requiere de preceptos que determinen la forma de prestar los servicios públicos a su cargo, de allegarse recursos financieros, de administrar sus recursos personales, económicos y materiales, y de normas para regular la organización vecinal.

Para que existan normas jurídicas que regulen eficientemente al Municipio, se requiere estudios, investigación, así como la elaboración de sistemas y principios que garanticen la efectividad de la norma, esto es, se necesita hacer ciencia del Derecho Municipal.

Cuando en el Derecho Municipal se organizan y sistematizan los conocimientos relativos a esta disciplina, es cuando surge el Ciencia del Derecho Municipal, con objeto propio, determinado, específico y exclusivo, por esta razón se dice que tiene una Autonomía Científica.

Autonomía Didáctica. En la medida en que se fue dejando atrás la idea de considerar al Derecho Municipal como parte integrante del Derecho Constitucional o del Derecho Administrativo, se fue desarrollando la idea de otorgarle autonomía didáctica, debido a que la temática y problemática del régimen municipal son de tal amplitud que constituyen la esfera de análisis e investigación de una rama muy importante que es el Derecho Municipal, separándola así del Derecho Constitucional y del Administrativo.

Resumiendo, en lo académico, nuestra rama de estudio cuenta con una notable tradición en los centros universitarios más prestigiados de Europa y América, contando con autonomía científica, ya que “cumple con las propuestas de un objeto específico de conocimiento, que puede ser estructurado mediante la aprehensión y configuración de conocimientos ordenados, sistematizados y

homogéneos”.⁷⁶ Sin embargo, en nuestro país, poca atención académica se venía dando a esta rama del Derecho. Generalmente, el estudio del municipio se había dejado como un tema, entre muchos del Derecho Constitucional o del Administrativo. En los años veinte y treinta del siglo XX, correspondió al maestro universitario y jurista Manuel Gómez Morín dar una importante conferencia denominada “El Municipio”, su valor como elemento de educación política popular, que ejemplifica su preocupación académica por el análisis del municipio, por lo tanto se reitera que existen suficientes elementos académicos y didácticos que afirman la autonomía del Derecho Municipal frente a otras ramas del Derecho Público, sin negar que exista una profunda relación de aquél con múltiples especialidades jurídicas.

Por lo que podemos concluir que el Derecho Municipal ha adquirido su autonomía didáctica, ya que los diferentes temas que aborda tienen una unidad sistemática, la bibliografía es variada y cada vez son más las universidades y centros superiores del país y del extranjero que le dan un lugar propio en los planes de estudio.

La doctrina más reciente de países europeos y americanos reconoce que el Derecho Municipal cuenta con autonomía científica, porque hay argumentos, sólidos, tanto históricos, como de filosofía de la ciencia, que llevan a esa conclusión.

Históricamente, el Derecho Municipal tuvo vigencia y la tiene, con independencia de otras ramas jurídicas inclusive del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. El Derecho Municipal es muy anterior a estas disciplinas que surgen en su concepción moderna a partir de los siglos XVIII y XIX, para entonces las reglas jurídicas de la vida municipal eran de esos siglos. Además centrándonos en el campo estricto de la filosofía de la Ciencia y del Conocimiento,

⁷⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Op. cit. p. 128.

existen también argumentos fundamentales para apreciar a nuestra rama como científicamente autónoma. Así desde una perspectiva antológica, metodológica, axiológica y teleológica, podemos llegar a la conclusión de que el Derecho Municipal, se diferencia con claridad de otras ramas de la Ciencia del Derecho.⁷⁷

3.4. El Artículo 115 Constitucional.

El texto del artículo 115, a través de la historia ha tenido modificaciones, se plasma en su texto original, como se concibió en la sección constituyente de 1917 y posteriormente su estado actual.

Artículo 115. Texto Original.

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

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

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

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

⁷⁷ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. cit. pp. 16 y 17.

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

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

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

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Artículo 115. Texto vigente.

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

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno

municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

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

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado

para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

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

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo (sic) cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,

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

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

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

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

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

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales 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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

VII.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

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

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

IX. Derogada.

X. Derogada.

3.4.1. Sumario de Reformas del Artículo 115 Constitucional.

En este sumario histórico podremos encontrar las mutaciones del artículo 115 constitucional a través del tiempo, así como las mejoras que ha tenido por parte de los legisladores, a favor de los conciudadanos mexicanos.

Primera Reforma.

Plutarco Elías Calles; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 20 de Agosto de 1928.

Contenido: Reducción del número de representantes en las legislaturas de los Estados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excediera de este número y no llegara a 800,000 habitantes y once en los estados cuya población fuera superior a esta última cifra.

Segunda Reforma.

Abelardo L. Rodríguez; Presidente Substituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 29 de Abril de 1933.

Contenido: Se estableció la elección directa de los Gobernadores de los estados y de las legislaturas locales.

El principio de no reelección se fortaleció al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de Presidente Municipal, cualquiera que fuera la denominación que se le diera para el periodo inmediato. Se dispuso también que los diputados a las legislaturas de los estados no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

También se estableció en 4 años el periodo del cargo de Gobernador y se cambió el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para el mismo cargo.

Tercera Reforma.

Manuel Ávila Camacho; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 8 de Enero de 1943.

Contenido: Ampliación en la duración del cargo de Gobernador de estado de cuatro a seis años.

Cuarta Reforma.

Miguel Alemán Valdés; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 12 de Febrero de 1947.

Contenido: Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

Quinta Reforma.

Adolfo Ruiz Cortines; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 17 de Octubre de 1953.

Contenido: Se eliminó la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Sexta Reforma.

Luis Echeverría Álvarez; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 6 de Febrero de 1976.

Contenido: Estableció la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

Asimismo, precisó que en caso de que dos o más centros urbanos se situaran en territorios municipales de dos o más entidades y formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la coordinación del desarrollo de dicho centro correspondería a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de su competencia y con apego a la Ley Federal de la materia.

Séptima Reforma.

José López Portillo; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 6 de Diciembre de 1977.

Contenido: Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y del principio de representación proporcional en la

elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

Octava Reforma.

Miguel de la Madrid Hurtado; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 3 de Febrero de 1983.

Contenido: Se aseguró al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

a) Las legislaturas locales podrían suspender Ayuntamientos, declarar que éstos desaparecieran, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local previera. Asimismo se les confirieron facultades para designar a los Concejos Municipales que concluirían los periodos respectivos.

b) Los Municipios estarían investidos de personalidad jurídica y podrían celebrar convenios con el estado a fin de que éste asumiera algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

c) Los Ayuntamientos poseerían facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Novena Reforma.

Miguel de la Madrid Hurtado; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 17 de Marzo de 1987.

Contenido: Se depuraron los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse lo relativo a la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116.

Décima reforma.

Ernesto Zedillo Ponce de León; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario oficial, 23 de Diciembre de 1999.

Contenido:

1.- Se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del Ayuntamiento.

2.- Se reconocen competencias exclusivas del Municipio.

3.- Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno.

4.- Se protege al Municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos o a los que por sí, generen.

5.- Se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.

En este aspecto destaca por ejemplo que para desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del Ayuntamiento de que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un Ayuntamiento.

6.- Se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado como prevalecía en el texto entonces vigente. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etc. son **EXCLUSIVAMENTE MUNICIPALES, Y YA NO CONCURRENTES CON EL ESTADO**, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.

7.- Las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de solo "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc.

8.- Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios **EXCLUSIVOS**, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos, **A DIFERENCIA** del texto

vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del Congreso Local para conservar o no, una competencia.

9.- Se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de Municipios de distintos Estados.

10.- Se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión).

11.- Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

12.- Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

13.- Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.

14.- Se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto entonces vigente que confería el mando ilimitado a gobernadores y que en la actualidad, en la mayoría de los estados los municipios, (sobre todo capitales) no cuentan con policía municipal.

Décima primera reforma.

Vicente Fox Quesada; Presidente Constitucional del los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial, 14 de Agosto de 2001.

Contenido: Se adicionó en el sentido de que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal podrían coordinarse y asociarse en los términos de ley.

Décima segunda reforma.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, 18 de Junio de 2008.

Contenido: Se establece que la policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; con la excepción de que dicha policía acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Décima tercera reforma.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, 24 de Agosto de 2009.

Contenido: Indica que las legislatura de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisando y fiscalizando sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles debiendo incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, conforme con lo dispuesto por el artículo 127 constitucional.

3.5. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.

Relativo al tema que nos ocupa, el Poder Judicial de la Federación ha emitido los criterios jurisprudenciales⁷⁸:

Quinta Época

Registro: 282865

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIX,

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 1086

MUNICIPIO LIBRE.

Sobre cualesquiera disposiciones que se dicten en los Estados, se encuentra la del artículo 115 constitucional que señala como base de la organización política y administrativa de los mismos Estados, el Municipio Libre.

Amparo penal en revisión 1483/26. Uribe Manuel y coagraviados. 16 de diciembre de 1926. Unanimidad de nueve votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época

Registro: 292405

⁷⁸ www.scjn.org.mx.

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I,

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 735

MUNICIPIO LIBRE.

La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo, el que los Ayuntamientos tengan facultades para legislar; les concede sólo la de administrar. Consiguientemente, no tiene la de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal.

Amparo administrativo en revisión. Compañía Limitada de Luz Eléctrica, Fuerza, y Tracción de Tampico. S. A. 17 de noviembre de 1917. Mayoría de siete votos. Disidentes: Alberto M. González y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Séptima Época

Registro: 249194

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

181-186 Sexta Parte,

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 126

Genealogía:

Informe 1984, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 17, página 305.

MUNICIPIO, CUANDO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL.

La reclamación que hace un Municipio en contra del Gobierno del Estado, consistente en un presunto desacato del artículo 115 constitucional, vigente, que se traduce en la cesión del derecho a administrar servicios públicos cuya prestación correspondía al Gobierno del Estado, así como la inclusión en la hacienda del Municipio de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, aparte de los que dicho precepto constitucional le concede expresamente, en relación a bienes que tiene el primero para su administración, en su carácter de entidad soberana y en ejercicio de una facultad de imperio que le confieren las nuevas disposiciones del artículo 115 constitucional; en realidad, implica una contienda de poderes soberanos que, evidentemente, no puede ser materia del juicio de amparo, por ser éste una defensa exclusiva de los particulares en contra del abuso de poder de una autoridad.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Queja 7/84. Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí. 3 de mayo de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Enrique Alberto Durán Martínez.

Nota: En el Informe de 1984, la tesis aparece bajo el rubro "MUNICIPIO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL."

Novena Época

Registro: 163226

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXIII, Enero de 2011,

Materia(s): Administrativa

Tesis: XI.1o.A.T.58 A

Página: 3151

AYUNTAMIENTO Y MUNICIPIO. SUS REPRESENTANTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

Los artículos 14, fracción I y 49, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, aluden a que el presidente municipal es el representante del Ayuntamiento y, a su vez, el artículo 51, fracción VIII, del mismo ordenamiento prevé que el síndico es el representante legal del Municipio, en los litigios en que éste sea parte. Así, tales disposiciones no se contraponen si se tiene en cuenta que, conforme a los criterios gramatical (utilizando un argumento semántico) y sistemático (en sentido estricto), cuando los primeros establecen que el presidente municipal es el representante del Ayuntamiento debe entenderse, en términos del artículo 11 de la citada ley, que lo es respecto del órgano colegiado deliberante y autónomo, electo popularmente de manera directa, responsable de gobernar y administrar los Municipios y representar la autoridad superior de éstos, mientras que, al disponer el último precepto que el síndico es el representante legal del Municipio, por este último vocablo debe entenderse la entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno, el cual es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la mencionada entidad, acorde con los numerales 2o. y 3o. de la indicada ley. Consecuentemente, son diferentes los representados tanto del presidente municipal como del síndico, pues uno lo es el órgano colegiado de gobierno y administración municipal y el otro el Municipio Libre.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 312/2009. Jovita Ortiz de Murillo y/o Jovita Ortiz Hernández. 17 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Víctorino Rojas Rivera. Secretario: Reynaldo Piñón Rangel.

Amparo en revisión 279/2009. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 5 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Sahuer Hernández. Secretaria: María de la Cruz Estrada Flores.

Quinta Época

Registro: 319757

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

CV,

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 2681

AYUNTAMIENTO, FACULTADES DE LOS.

Las facultades de los Ayuntamientos no son arbitrarias sino que deben ejercitarse dentro de las leyes y por lo mismo, es violatoria de garantías la orden emanada de un acuerdo tomado por un Ayuntamiento y girado por un simple aviso, prohibiendo la construcción de una casa; máxime, si ésta no rompe el lineamiento de la calle respectiva.

Amparos administrativos acumulados en revisión 909/50. Salgado Sotelo Juan. 29 de septiembre de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Ponente: Octavio Mendoza González.

CAPITULO IV. LA INTEGRACIÓN DEL DERECHO PENAL Y SU INJERENCIA EN EL ORDEN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Podemos considerar que el Derecho Penal se encuentra contenido en los siguientes ordenamientos:

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) El Código Penal Federal.
- 3) El Código Federal de Procedimiento Penales.
- 4) Los Códigos Penales Locales de cada Entidad Federativa
- 5) Los Códigos de Procedimientos Penales locales de cada entidad federativa.

4. 1. Fuentes del Derecho Penal.

Por fuente se entiende la forma o modo por el cual el Derecho se manifiesta. Por tal virtud, la ley constituye la única fuente de conocimiento del Derecho Penal, ella es su exclusiva forma de expresión, como se fundamenta en el artículo 14 Constitucional, párrafo segundo y tercero que estipulan: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posiciones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

El párrafo antes transcrito consagra, como garantías individuales, los principios de proceso legal y de previa ley penal (*nullum crimen, nulla poena, sine*

proevia lege poenali), que a su vez constituyen mandatos de legalidad dirigidos a las autoridades.

Tratándose de una garantía individual la zona de reserva debe estar claramente definida. Esto se logra fundamentalmente mediante la enumeración taxativa por la ley, de los hechos punibles y de las penas pertinentes de manera que aquellos y éstas representen un *numerus clausus* en recíproca e inalterable correspondencia.

La exigencia de una ley previa para calificar un hecho de delito y en consecuencia para fundamentar la pena, ha sido conocida con el nombre de principio de legalidad, de reserva o de exclusividad, mismo que se encuentra estipulado en el artículo 14 Constitucional. Igualmente el Código Penal Federal cita en su artículo 7: “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”. Por lo que queda demostrada la aseveración de que: la Ley es la única fuente de Derecho Penal.⁷⁹

De acuerdo con Castellanos Tena, la Ley (ordinaria), puede igualmente definirse como la norma obligatoria, general, abstracta y permanente, emanada del Estado según los trámites que marca la Constitución para el ejercicio de la función legislativa, promulgada por el Ejecutivo y prevista de una sanción.

Por lo tanto, siguiendo con la idea anterior aplicada al derecho Penal, se concluye que sólo es fuente del mismo, la Ley, directa, inmediata y principal.

Por otra parte el citado maestro Castellanos Tena, nos dice que la costumbre no puede ser fuente del Derecho Penal en ningún sistema de tipo liberal y menos en el Derecho Penal Mexicano, porque la Constitución, en su artículo 14, establece la prohibición terminante de imponer pena alguna por simple

⁷⁹ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Derecho Penal Mexicano. 19ª edic. Edit. Porrúa. México, 2006. pp. 77-83.

analogía o aún por mayoría de razón si no está decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate; por lo tanto para la existencia del delito se requiere una ley que lo establezca, ya que es requisito *sine qua non* la existencia de un precepto penal que describa el delito y señale su sanción.

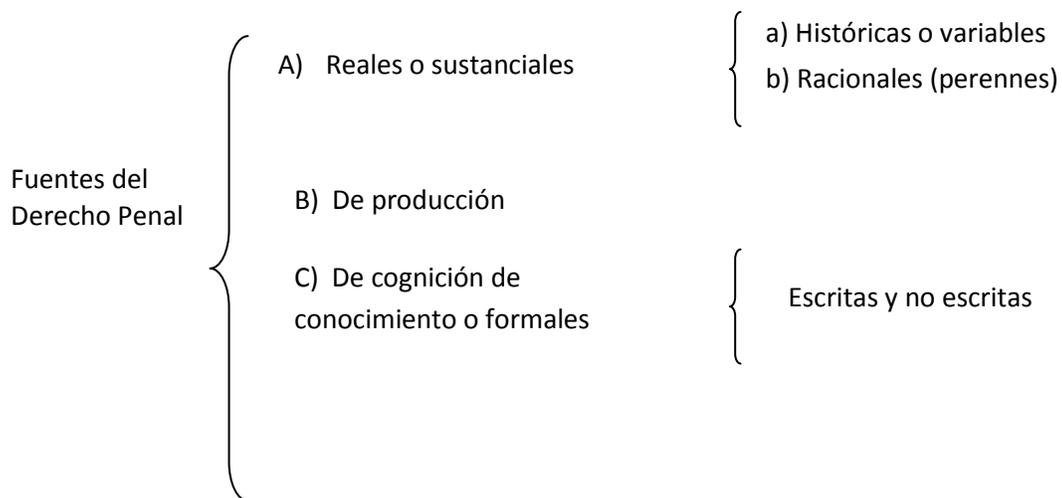
En Inglaterra la garantía de legalidad, se conquistó con la Carta Magna expedida por Juan sin Tierra en 1215, por lo que sólo las leyes pueden decretar las penas para los delitos y éstos deben ser establecidos por el legislador. Posteriormente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (cuyo origen fue la Revolución Francesa), quedó definitivamente plasmado el principio de legalidad, estableciéndose que: nadie podía ser acusado, arrestado ni preso, sino en los casos previsto por las leyes. Con sus excepciones, estos principios han sido aceptados universalmente.

Dentro de los dogmas penales, en torno a las ideas liberales de estricta legalidad que constituyen verdaderas garantías para las personas, se encuentra el principio clásico y más importante que dice: *nullum crimen, nulla poena sine lege*, mismo que quiere decir; no hay crimen sin ley y tampoco hay pena sin ley. Este dogma a pesar de su forma latina, no proviene directamente del Derecho Romano; se debe a Feuerbach (1775-1833). Dentro de este concepto también encontramos al filósofo Santo Tomás de Aquino, quien afirmaba que la justicia viva es mutable y no se encuentra en muchos hombres, declaraba que la ley deberá señalar todos los casos que es preciso juzgar y dejar muy escaso lugar en este aspecto a la iniciativa de los jueces. El derecho a castigar del Estado, se encuentra limitado por la ley penal, fuente única del derecho represivo.

La afirmación de que sólo la ley es fuente del Derecho Penal, no debe interpretarse en el sentido de identificar la ley penal con el Código Penal, que es el que la contiene, debido a que no es el único. Al lado del Código Penal de 1931, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (ahora Código Penal Federal, en virtud del decreto que reforma la

denominación y el artículo primero de este ordenamiento), existen múltiples disposiciones penales en otros cuerpos legislativos; por eso el artículo 6° del propio Ordenamiento estipula: “Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en caso, las conducentes del Libro Segundo. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.”⁸⁰

Con relación a las fuentes del Derecho Penal, es importante la opinión que expresa Porte Petit, quien lo clasifica de la siguiente forma:



A) Reales o sustanciales constituyen el material que va a dar origen o vida a las normas jurídico-penales, dividiéndose racionales (perennes) e históricas (variables).

B) De producción, el órgano que da vida a la norma jurídica penal, solamente es el Estado.

⁸⁰ CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 51ª edic. Ed. Porrúa, México, 2012. pp. 61-63.

C) De cognición, de conocimiento o formales, son las formas en que se manifiesta el propio Estado.

El artículo 14 Constitucional, en su párrafo final establece, que: “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra de la ley, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho”.

Por su parte el artículo 19 del Código Civil estipula que: “Las controversias judiciales del orden civil, deberán de resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de Derecho”.

4.1.1. Inmediatas.

Es importante señalar las fuente inmediatas del Derecho Penal, ya que no son las mismas que las del Derecho Civil en virtud del principio de “reserva, de legalidad, de positividad o de concentración legislativa”.⁸¹

Fuente inmediata del Derecho Penal, se dice, lo es solamente la Ley Penal. Su exclusividad como fuente, deriva del mandato constitucional, contenido en el artículo 14, párrafos 2 ° y 3 °: “Nadie podrá ser privado de la vida de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio, seguido ante los Tribunales, previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

⁸¹ PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. 21ª edic. Ed. Porrúa. México, 2012. p. 95.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, por su parte el artículo 7° del Código Penal, precisa que “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

Por lo que de la lectura de los artículos 13, 14, 18 y 22 Constitucionales y del 7° del Código Penal, llegamos a la conclusión de la exclusividad de la ley penal como fuente inmediata del derecho; originando dichos preceptos constitucionales determinados “dogmas”, “aforismos”, “garantías”, “teoremas”, “reglas máximas”.

Es de nuestro conocimiento que el órgano de producción de la ley penal es el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que en su fracción XXI, determina que “el Congreso tiene facultad para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse”.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que: “Para que una disposición dictada por el poder público tenga carácter de ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente, sino que, además emane del órgano constitucional facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa facultad en otros poderes y enfáticamente está prohibida la concesión al Ejecutivo, de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y excepcionales señalados expresamente. En consecuencia la autoridad formal de una disposición es requisito para que tenga el carácter de ley.”⁸²

⁸² Semanario Judicial de la Federación, CXIX, pp. 3278-3279, 5ª. Época.

Por lo anterior, el legislador debe tener sumo cuidado en la elaboración del Código Penal y de las leyes especiales; tener muy en cuenta la naturaleza de las mismas para no irrumpir en el campo de cada una de ellas con disposiciones ajenas a su naturaleza y lograr en esta forma que jueguen las leyes especiales un papel complementario indispensable, junto al Código Penal, pues de otra manera, la existencia de numerosas leyes en apariencia especiales darían como resultado, según opinión constantemente repetida, de que “la ley penal reina pero no gobierna.”

Es importante señalar que las fuentes inmediatas del Derecho Penal están sustentadas en los llamados “artículos de la fe”, los cuales contienen las garantías siguientes:

a) Del delito o crimen, principio de estricta legalidad, de reserva, de positividad o de concentración legislativa, contenida en el artículo 14, párrafo 2º, constitucional. Este fundamento es de gran importancia, representando indudablemente la garantía jurídica más preciada, por eso, el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, es considerado el *paladium* de las libertades políticas de ahí su inclusión en las Cartas Constitucionales y en la mayor parte de los Códigos Penales de los Estados modernos.

b) De la pena y de las medidas de seguridad, ésta se encuentra estipulada en el mencionado artículo 14 constitucional en su párrafo 3º “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer; por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, por lo que el juzgador no podrá imponer pena alguna sin sujetarse al catálogo señalado en cada caso por la propia ley penal. Aunado a lo anterior, tenemos lo establecido en el artículo 7º del Código Penal Federal que precisa “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

c) Del Proceso, al igual que la anterior también estipulada en el artículo 14 constitucional párrafo 2º “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento (...)”.

d) Ejecutiva, este concepto preceptúa que la medida de seguridad debe cumplirse en la forma previamente establecida, según lo estipula el artículo 18 de nuestra Carta Magna: “Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observándose los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en que se garanticen los derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas

menos de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren purgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso”.

Asimismo, esta garantía se encuentra regulada por el artículo 22 constitucional que establece que: “quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, (...)”.

Los artículos 1° al 18 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se refieren a la garantía ejecutiva que estipula el cumplimiento de todos los preceptos, señalando la forma de llevarse a cabo la pena o medidas de seguridad.

e) Jurisdiccional o de la igualdad ante la ley penal, contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “nadie puede ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales”.

Por consiguiente y por lo que respecta a los tipos, no hay más fuente del Derecho Penal que la ley.⁸³

4.1.2. Mediatas o Indirectas.

Existen además otras fuentes denominadas mediatas o indirectas que son: la costumbre, los principios generales de derecho, la jurisprudencia, la doctrina y la equidad

a) La costumbre.

Partiendo del principio de *nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege*, la costumbre no puede ser fuente del Derecho Penal, ya que con base a ésta no pueden crearse ni figuras delictivas ni penas, por lo tanto no puede hablarse de “costumbre innovadora”, al impedirlo el artículo 14 Constitucional, párrafos 2° y 3° y el artículo 7° del Código Penal, por la razón de que la seguridad limitativa de los tipos, impide la fuerza, el mando, el imperio de la costumbre integrativa o subsidiaria.

b) Principios generales de derecho.

La función que desempeñan en materia Penal los principios generales del derecho es auxiliadora en la interpretación de las normas penales, para fijar su sentido y su voluntad.

⁸³ PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Op. cit. pp, 95-100.

c) Jurisprudencia.

No obstante la función tan importante que realiza, debe utilizarse cautelosamente en virtud de sus cambios y de los errores en que pudiera incurrir.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido, que la “jurisprudencia no es ley en sentido estricto, sino que constituye la interpretación que hace la mencionada Corte desde el punto de vista gramatical, lógico e histórico a través de cinco decisiones ininterrumpidas y pronunciadas en casos concretos con relación a sujetos de derecho determinado”.

d) La doctrina.

Tiene gran importancia ya que son opiniones y criterios de ciertos juristas que influyen en el legislador y en los encargados de aplicar las leyes por el prestigio de sus opiniones y lo fundado y certero de sus ideas basados en sus clases, conferencias, cursos, artículos, libros, etc., y más la colectiva que se expresa en congresos o reuniones sobre temas de derecho en el ámbito nacional o internacional, periódicas u ocasionales, con sus conclusiones, recomendaciones, etc., esto puede ser sobre temas generales; todo esto influye y coadyuva enormemente a la producción del Derecho, con las consiguientes modificaciones y abrogaciones de normas o instituciones y la contemplación y regulación de situaciones nuevas.

e) La equidad.

La equidad nos dice Jiménez de Asúa, tiene dos funciones en la formación de la ley, actúa como criterio político y ético, pero una vez promulgada ésta, la equidad agota su papel meramente informativo; y en la interpretación de las leyes, como principio de igualdad para el trato de los iguales y de excepción para los

diferentes, incluso llegando a invalidar la pena como ocurre con el perdón judicial.⁸⁴

4.2. Concepto de Derecho Penal.

De acuerdo con los diferentes criterios que se siguen de la mayoría de los estudiosos del Derecho Penal, se pueden citar los diferentes conceptos que se dan de la definición del Derecho Penal:

Pavón Vasconcelos conceptúa al Derecho Penal como: “conjunto de normas, de Derecho Público interno, que define los delitos y señala las penas o medidas de seguridad aplicables para la permanencia del orden social”.⁸⁵

Asimismo este autor, cita las opiniones de los siguientes doctrinarios del Derecho Penal:

- a) Labatut Gléna: conjunto de normas cuya misión es regular las conductas “que se estimen capaces de producir un daño social o de originar un peligro para la comunidad, bajo la amenaza de una sanción”.
- b) Cousiño Mac Iver, “conjunto de leyes o de normas que describen los hechos punibles y determinan las penas”.
- c) Mezger, Lo conceptualiza tomando las ideas de Von Liszt, como “conjunto de normas jurídicas que regulan el ejercicio del poder punitivo del Estado, asociado al delito como presupuesto la pena como consecuencia jurídica”.⁸⁶

⁸⁴ Cit. por. PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Op. cit. pp. 103-107.

⁸⁵ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Derecho Penal Mexicano. 9° edic. Ed. Porrúa. México, 2006. p. 3.

⁸⁶ IBIDEM.

Sara Pérez K. nos dice que es el “conjunto de normas pertenecientes al Derecho Público Interno, que tiene por objeto el estudio del delito y de las penas y medidas de seguridad; su objetivo esencial es mantener el orden social o lo que se conoce como la represión y lograr además el respeto y la protección de los bienes o valores jurídicos tutelados en las leyes penales.”⁸⁷

Castellanos Tena señala que “El Derecho Penal es la rama del Derecho Público interno relativo a los delitos a las penas y a las medidas de seguridad, que tiene por objetivo inmediato la creación y la conservación del orden social. Por Derecho Público entiéndase el conjunto de normas que rige relaciones en donde el Estado interviene como soberano, a diferencia del Derecho privado, regulador de situaciones entre particulares. Comúnmente se afirma que el Derecho Penal es público por cuanto sólo el Estado tiene capacidad para establecer los delitos y señalar las penas, imponer éstas y ejecutarlas, más tal criterio no es correcto, pues todo Derecho (también el privado) lo dicta y aplica el Estado....En concreto, puede decirse que el Derecho Penal es público, por normar relaciones entre el poder y los gobernados.”⁸⁸

Para Porte Petit el “Derecho Penal, es el conjunto de normas jurídicas que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan ciertas acciones, bajo la amenaza de una sanción”.⁸⁹

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas en su diccionario nos refiere que “Derecho Penal, también llamado Derecho Criminal, Derecho Punitivo o derecho de castigar. Es el conjunto de normas jurídicas del Estado que versan sobre el delito y las consecuencias que éste acarrea, como es la pena y las medidas de seguridad. El Derecho Penal es una rama del Derecho Público Interno, ya que la potestad punitiva (*jus puniende*) compete exclusivamente al

⁸⁷ PÉREZ KASPARIAN, Sara. Manual de Derecho Penal. 1ª edic. Ed. Porrúa. México. 2006. p. 1.

⁸⁸ CASTELLANOS TENA, Fernando. Op. cit. p. 19.

⁸⁹ PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Op. cit. p. 15.

Estado. Se conviene en el ejercicio de esta potestad que representa la *ultima ratio* en la defensa de los bienes jurídicos tenidos por fundamentales que el delito lesiona de modo intolerable.”⁹⁰

Indudablemente el objeto o contenido del Derecho Penal lo constituyen las normas penales a su vez, compuestas de concepto y sanción. Por ello, Cavallo sostiene que el objeto de la ciencia del Derecho Penal es el Ordenamiento Jurídico Penal Positivo o Derecho Penal Positivo.⁹¹

Nuestra opinión personal después de estudiar las definiciones de los doctrinarios en la materia y sin tratar de minimizarlos, ni ser irreverentes, la exponemos de la siguiente manera:

El Derecho Penal es la rama del Derecho Público interno que agrupa las normas que regulan las conductas que amenazan el bien jurídico penal, así como las que son capaces de producir un daño o peligro a la sociedad o población, por ser el *ius puniendi* una potestad y *última ratio* del Estado para la protección de la esfera jurídica de los gobernados.

4.3. Concepto de Delito.

Para conocer el origen de las palabras es necesario acudir a su raíz etimológica. Por lo que la palabra delito deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino o del sendero señalado por la ley.

De acuerdo con Ignacio Villalobos “La palabra delito, deriva del supino *delictum* del verbo *delinquere*, que a su vez compuesto de *liquere*, dejar, y el

⁹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa-UNAM. México, 2007. T. D-H. p. 1218.

⁹¹ Cit. por. PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Op. cit. p. 16.

prefijo de, en la connotación peyorativa, se toma como *linquere viam* o *rectam viam*: dejar o abandonar el buen camino”.⁹²

No obstante la concepción del citado verbo latino, varios autores han intentado unificar criterios, para así, dar una definición de delito con validez y aceptación universal, no importando lugar ni tiempo.

4.3.1. Concepto Legal.

El concepto legal lo proporciona el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, en el artículo 7º, párrafo primero que cita. “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales” por lo que es un acto sancionado con una pena.

La anterior definición puede ser considerada incompleta, ya que algunos delitos gozan de excusas absolutorias y no por ello pierden su calidad delictuosa. Además existen faltas de carácter administrativo o disciplinario, las cuales son sancionadas con penas, sin llegar a constituir un delito, por lo que para definir a éste, es inútil hablar de pena.

Por otro lado, es innecesario que en un ordenamiento de carácter penal sea definido el delito, ya que no es útil ni práctico por ser las definiciones síntesis incompletas de lo que se trata de conceptualizar.

Debido a esto, los anteproyectos del Código Penal de 1949 y 1958, para el Distrito y Territorios Federales y el Código Penal Tipo para la República Mexicana, no incluyen en su texto una definición de delito, por considerarla irrelevante e innecesaria, ya que en la parte especial del Código Penal se regulan conductas o

⁹² VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. 5ª edic. Ed. Porrúa. México, 1990. p. 202.

hechos constitutivos de un acto ilícito, es superfluo establecer el concepto del mismo en la parte general de los mencionados ordenamientos.

Concepción Jurídica o Dogmática.

Una definición de este tipo debe ser una fórmula elemental y breve, que lleve consigo los aspectos materiales y formales del delito, permitiendo un desarrollo conceptual por el estudio minucioso de cada uno de sus componentes. Esta definición se debe orientar al aspecto jurídico, no haciendo referencia a las causas que lo originan, las cuales son estudiadas por otras disciplinas como la Sociología, la Antropología o la Psicología Criminal.

La Escuela Clásica, por medio de su principal representante, Francesco Carrara, definió al delito como “infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto extremo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso.”⁹³ Para este autor el delito no es un ente de hecho, sino que es un ente jurídico, porque su naturaleza debe residir en la violación del Derecho. Nombra al delito “infracción a la ley”, ya que sólo puede constituirse en ilícito un acto que trasgreda a dicha ley del Estado; afirma que ésta debe ser emitida “para proteger la seguridad de los ciudadanos”, por lo que le da el carácter de obligatoriedad, constringiendo a que se cumpla; Carrara agrega que debe ser “resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo”, excluyendo los pensamientos o las intenciones, asentando que solamente puede ser el hombre el sujeto activo del delito y abarcando acciones u omisiones. Por último considera al acto u omisión “moralmente imputables”, porque el sujeto es subyugado a las leyes penales debido a su naturaleza moral, y por ser la imputabilidad moral el antecedente obligatorio de la imputabilidad política.

⁹³ CARRARA, Francesco. Derecho Penal (Opusculi di Dirito Criminali). Pedagógica Iberoamericana. México, 1995. p. 17.

En cuanto a la Escuela del Positivismo, ésta consideraba al delito como un fenómeno natural y social por lo que ninguno de sus exponentes elaboró una definición jurídica referente al delito.

Desde el punto de vista jurídico, se han dado múltiples definiciones de delito, pudiendo ser éstas de carácter formal o substancial.

- Carácter Formal.

Esta corriente proclama el principio de que la definición de delito es establecida por la ley positiva, imponiendo una pena para la ejecución o inejecución de ciertas conductas, ya que manifiestan que tal acción ilegal se distingue por su punición, puesto que sin una norma jurídica que sancione un determinado acto, es imposible hablar de delito, por lo que siguiendo este criterio tendríamos la definición del delito como ya se mencionó en el punto anterior, en el artículo 7°, párrafo primero del Código Penal Federal que estipula “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes peales”; sin embargo esta tesis no se puede aceptar, debido a que las leyes administrativas contemplan penas para ciertas faltas o infracciones de carácter administrativo, y éstas por ningún motivo conforman un ilícito. Además la punibilidad ni siquiera es un elemento total del acto delictivo, sino que es un resultado necesario. Por otra parte, se debe observar que la punibilidad y la pena no son lo mismo, siendo la primera componente de la norma en virtud de la calidad de la conducta, la cual por su naturaleza amerita precisamente la imposición de la segunda, entendiéndose por ésta el castigo legal que se impone al delincuente para asegurar el orden jurídico como reacción del poder del Estado contra la acción delictiva. En resumen, la punibilidad es una consecuencia del delito pero no constituye un elemento fundamental del mismo.

- **Carácter Sustantacial**

Son dos los procedimientos principales para llevar a cabo el estudio jurídico-sustancial del delito: el unitario o totalizador y el atomizador o analítico. Según el primer sistema, el delito no puede dividirse para su estudio, por componer un todo orgánico, un concepto indisoluble.

Según Antolisei “El delito es como un bloque monolítico, el cual puede presentar diversos aspectos, pero que de ninguna manera admite fraccionarse”.⁹⁴

Por otro lado, la corriente atomizadora o analítica, reside en desintegrar al delito en sus componentes o elementos, para así poder hacer un examen profundo de éste, y estar en posibilidad de entenderlo como un todo. Esto significa conocer minuciosamente sus partes integrantes, lo cual no implica la afirmación de que compone una unidad.

Ahora bien, no existe en la doctrina un criterio uniforme en cuanto a los elementos que conforman el delito, existiendo así concepciones bitómicas, tritómicas, tetratónicas, pentatónicas, hexatónicas, heptatónicas, etc.; debido a que algunos especialistas lo configuran con más, menos o hasta distintos elementos.

Varios tratadistas han llevado a cabo concepciones jurídico-sustanciales del delito, intentando traspasar la verdadera naturaleza del mismo, refiriéndose a su contenido. Así Edmundo Mezger, elaboró una definición de este tipo al exponer que es “(...) la acción típicamente antijurídica y culpable”.⁹⁵

⁹⁴ ANTOLISEI, Francisco. Manual de Derecho Penal. Ed. Uteha. Argentina, 1960. p. 143.

⁹⁵ MEZGER, Edmundo. Derecho Penal. Cárdenas Editor. México, 1985. p. 156.

Por otra parte, Eugenio Cuello Calón manifiesta que es “(...) la acción humana antijurídica, típica, culpable y punible”.⁹⁶

Para Luis Jiménez de Asúa “Delito es el acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a la sanción penal.”⁹⁷

Desde el punto de vista legal, nuestro Código Penal Federal nos da una definición dicotómica al señalar en el multicitado artículo 7º, párrafo primero, que es “(...) el acto u omisión que sancionan las leyes penales”

Las anteriores definiciones estudian al delito descomponiéndolo en cada una de sus partes integrantes, por lo que a continuación a cada una de ellas se les examinará brevemente, ya que no se puede hacer de una forma minuciosa, debido a la naturaleza y materia del presente trabajo.

En primer lugar analizaremos los elementos en su aspecto positivo:

1. El delito es una conducta humana, para la cual se han usado distintos nombres como acto, acción, actividad, hecho. Así Jiménez de Asúa utiliza la palabra “acto” en una extensa significación que abarca el aspecto positivo “acción” y el negativo “omisión”.

Un estudio distintivo nos lleva a determinar que es más preciso usar el término “conducta”, apegándonos al criterio sostenido por Fernando Castellanos Tena, al mostrar que “(...) dentro de él se puede incluir correctamente tanto el hacer positivo como el negativo”.⁹⁸

⁹⁶ CUELLO CALÓN, Eugenio. Derecho Penal. T. I. V. I. 16ª edic. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1981. p. 236.

⁹⁷ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. La Ley y el Delito. 2ª edic. Ed. Hermes, Buenos Aires, 1954. p. 256.

⁹⁸ CASTELLANOS TENA, Fernando, Op. cit. p. 147.

Dando una definición de la conducta, podemos decir que es el “(...) comportamiento voluntario que ejecuta una persona, ya sea positivo o negativo, encaminado a un propósito”.⁹⁹

Para Porte Petit, existen dos significados de la acción que se puede emplear en el ámbito del Derecho Penal: conducta y hecho, estableciendo la diferencia entre ambos. Cuando se trata de una mera actividad o inactividad, hablamos de conducta, mientras que el hecho requiere además de esa simple actividad o inactividad, de un resultado material y de un nexo causal entre ambos.

En cuanto al sujeto de la conducta, sólo el hombre como persona física e individual puede serlo, ya que éste es el único ser con razón y voluntad, eliminando en este rubro a los animales, a los que en otras épocas se les consideró como criminales. Ahora, con referencia a las personas morales, éstas sólo pueden ser sujeto pasivo del delito, ya que carece de voluntad. El artículo 11 del Código Penal Federal, se refiere a ellas al estipular “Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública”.

2. La tipicidad, es considerada como uno de los componentes indispensables del delito, ya que sin ella no hay tal, y se define como la adecuación de la conducta al tipo penal establecido, considerando a éste como la descripción de la conducta considerada ilícita, dentro del ordenamiento legal.

⁹⁹ CASTELLANOS TENA, Fernando. Op. cit. p. 149.

3. Otro de los elementos esenciales del delito lo constituye la antijuridicidad o antijuricidad de la cual por su prefijo negativo “anti” es difícil dar una idea positiva, pero se conceptúa como la violación del valor jurídicamente tutelado, al cual hace referencia el tipo penal, es decir, la transgresión a lo establecido por el Derecho.

Para Porte Petit una conducta antijurídica es aquella que aún cuando siendo típica no está protegida por una causa de justificación. Por su parte Eugenio Cuello Calón afirma que la antijuridicidad implica un aspecto doble: la rebeldía contra la norma jurídica (antijuridicidad formal), y el daño o perjuicio social causado por esta rebeldía (antijuridicidad material).

4. La imputabilidad, se entiende como la capacidad de querer y entender en el ámbito penal, concluyendo que es el conjunto de condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales de un individuo en el momento del acto típico penal, que lo facultan para responder del mismo. Se afirma que este elemento está determinado por un mínimo físico representado por la edad y otro psicológico, consistente en la salud mental. La imputabilidad no puede ser considerada como elemento del delito, sino como presupuesto de la culpabilidad, ya que una persona para ser culpable, tendrá que ser antes imputable, considerando que en la culpabilidad intervienen el conocimiento y la voluntad, se requiere la probabilidad de ejercer esas facultades, es decir, para que el sujeto conozca la ilicitud de su acto y quiera realizarlo, debe tener capacidad de querer y entender, determinándose en función de aquello que conoce; luego entonces, la aptitud intelectual y voluntaria constituye un presupuesto necesario de la culpabilidad. Por eso a la imputabilidad se le considera como el sostén o cimiento de la culpabilidad y no como un elemento del delito.

5. La culpabilidad es el acto intelectual y emocional que liga al sujeto con la conducta realizada, siendo también considerada como uno de los elementos

esenciales del delito. Las formas en que se puede manifestar la culpabilidad son: el dolo y la culpa.

El dolo consiste en un actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.¹⁰⁰

La culpa es la realización de una conducta sin la disposición de voluntad para la producción de un resultado típico, pero siendo el mismo previsible o evitable; es decir, que por negligencia o imprudencia fue causado un daño tipificado en la ley penal.

El Código Penal Federal en su artículo 9, define estas especies de culpabilidad. “Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

6. La punibilidad es el merecimiento de una pena, por una conminación del Estado para la imposición de sanciones si se llenan los presupuestos legales, aplicando de manera fáctica las penas que la ley señala. La punibilidad no adquiere rango de elemento esencial, en virtud de que la pena se merece en relación a la naturaleza del comportamiento, así que ésta es una consecuencia del delito, no un elemento.

¹⁰⁰ CASTELLANOS TENA, Fernando. Op. cit. p. 239.

7. Las condiciones objetivas de punibilidad son las exigencias decretadas en ocasiones por el legislador para que la pena tenga aplicación. Tampoco son consideradas elementos esenciales del delito, ya que si las contempla la descripción legal, se trataría de caracteres o partes integrantes del tipo; si faltan en éste, entonces conformarían nuevos requisitos esporádicos y, en consecuencia, accesorios fortuitos.

Una vez analizados los elementos del delito en su aspecto positivo pasaremos del mismo modo, al estudio de esos elementos en su aspecto negativo.

1. Ausencia de conducta. Si el artículo 7º, párrafo primero de nuestro ordenamiento Penal Federal se refiere al acto u omisión como indispensables para que el delito exista, no cabe duda que interpretando la disposición a contrario sensu, no habría delito si faltara la conducta.

El citado Código apropiadamente, en su artículo 15, fracción I, determina que el delito se excluye cuando “El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente”, con lo cual se logra un avance indudable, porque de esa manera queda comprendida cualquier hipótesis de la ausencia de conducta.

2. Ausencia de tipicidad. Para que exista el delito es necesario que exista tipicidad; en consecuencia, nos encontramos frente al aspecto negativo de esta relación conceptual cuando la conducta no se adecúe a alguno de los tipos descritos en la ley. En razón de lo anterior, el artículo 15, fracción II del Código citado, precisa que el delito se excluye cuando “se demuestre la inexistencia de alguno de los elementos que integran la descripción típica del delito de que se trate.”

3. Causas de licitud. En consideración al fundamento de las causas de licitud, podemos decir que son las siguientes:

I. Actuación con consentimiento del titular del bien jurídico afectado (art. 15, fracción III).

II. Legítima defensa (art. 15, fracción IV).

III. Estado de necesidad, cuando el bien jurídicamente tutelado sacrificado sea de menor importancia que el salvado (art. 15, fracción V).

IV. Cumplimiento de un deber, en forma legítima o ejercicio de un derecho (art. 15, fracción VI).

4. Inimputabilidad. El Código Penal Federal prevé la inimputabilidad, es decir, la incapacidad de culpabilidad, en la fracción VII del artículo 15, al estipular que el delito se excluye cuando al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado.

5. Inculpabilidad. Nuestro ordenamiento penal en el artículo 15, fracciones VIII, IX y X, establece que el delito se excluye cuando se realice la acción y omisión bajo un error invencible; cuando no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, es decir la no exigibilidad de otra conducta y cuando el resultado típico se produzca por caso fortuito.

6. Ausencia de condiciones objetivas de punibilidad. Este aspecto negativo se obtendrá a contrario sensu, de aquellos casos en que la ley punitiva exija alguna condición objetiva de punibilidad.

7. Excusas absolutorias. Son el aspecto negativo de la punibilidad, es decir la falta de pena, y como ejemplo encontramos entre otros, el artículo 138, que

establece: “No se aplicará pena a los que depongan las armas antes de ser tomados prisioneros, si no hubiesen cometido alguno de los delitos mencionados en el artículo anterior” y en el 375 que preceptúa: “Cuando el valor de lo robado no pase de diez veces el salario, sea restituido por el infractor espontáneamente y pague éste todos los daños y perjuicios antes de que la Autoridad tome conocimiento del delito, no se impondrá sanción alguna, si no se ha ejecutado el robo por medio de la violencia”.

Una vez realizado el estudio del delito a través de sus elementos podemos concluir que el delito es la conducta típica, antijurídica y culpable, la cual recibirá como consecuencia necesaria una pena.

4.4. El Derecho Penal Involucrado en el Orden del Gobierno Municipal.

El Derecho Penal así como las penas que éste contempla, y la prevención del delito para evitar la desintegración de las relaciones sociales de los humanos, tiene una importancia primordial sobre la vigencia universal del Estado moderno, por conclusión lógica con el Ayuntamiento, ya que los trastornos que se evidencian actualmente, por la comisión de los delitos tienen como consecuencia la falta de seguridad y certidumbre de los 105'000,000 de habitantes del Municipio.

El Derecho Penal posibilita el progreso de las personas, al asegurar la inquebrantabilidad de todo orden jurídico, por medio de la coacción violenta que éste autoriza; ya que si el Derecho Penal deja de garantizar el orden y la seguridad del Estado y por extensión de los habitantes, el Estado de derecho se debilitará, se da la inseguridad jurídica, el terror social, la venganza privada y surgirá la impunidad, que se sufre actualmente.

Puede considerarse que en general el Ayuntamiento es sujeto pasivo de todo delito, puesto que éste vulnera el orden jurídico del cual aquel es su titular.

4.5. El rol que juega el Derecho Penal en los Ayuntamientos.

De los conceptos vertidos anteriormente se desprende que el rol que juega el derecho Penal al contemplar el delito dentro de la colectividad está íntimamente ligado con la vida y la actividad de los habitantes del municipio, ya que la sociedad en general es la que sufre las consecuencias de los delitos que se comenten en su circunscripción.

Ya hemos dicho, que el Derecho Penal se dirige a los Órganos Judiciales del Estado que deben aplicarlas, así como a los miembros de la vida comunitaria, puesto que es a ellos a quienes se orientan las normas que prevén delitos y vinculan a ellos una pena. Por lo tanto las normas están dirigidas a lo gobernados, ya que éstos se encuentran desarrollando sus actividades dentro del Municipio en forma cotidiana.

4.5.1. El Derecho Penal Vigente.

Se encuentra regulado en la Ley Penal que incluye los Códigos Penal para el Distrito Federal y los de las entidades, los Códigos de Procedimientos Penales Locales de cada entidad federativa; y los Códigos de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal. En los primeros se encuentran tipificados los delitos y en los segundos la forma de aplicar las penas estipuladas en los primeros.

Así en el Código Penal para el Distrito Federal, se estipulan las garantías sociales, destacando los principios de:

A. Artículo 1°. Legalidad. A nadie se le impondrá pena o medida de seguridad, sino por la realización de una acción u omisión expresamente prevista como delito en una ley vigente al tiempo de su realización, siempre y cuando concurren los presupuestos que para cada una de ellas señala la ley y la pena o medida de seguridad se encuentren igualmente establecidas en ésta.

B. Artículo 2°. Tipicidad y prohibición de la aplicación retroactiva, analógica y por mayoría de razón. No podrá imponerse pena o medida de seguridad, si no se acredita la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate; resultando prohibida la aplicación retroactiva, analógica o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de persona alguna.

La ley penal sólo tendrá efecto retroactivo si favorece al inculcado, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, incluyendo la ejecución de la sanción. En caso de duda, se aplicará la ley más favorable.

Asimismo el mencionado Código en su artículo 7, tipifica el principio de territorialidad (aplicación espacial de la ley). Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio.¹⁰¹

En este orden de ideas, por su importancia, destacan los siguientes artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal:

1° Corresponde exclusivamente a los tribunales penales del Distrito Federal:

I. Declarar, en la forma y términos que esta Ley establece, cuando un hecho ejecutado en las entidades mencionadas es o no un delito, (este precepto a nuestro juicio debe decir “cuando un hecho ejecutado en la entidad mencionada” ya que se está hablando del Distrito Federal en forma específica).

¹⁰¹ Código Penal para el Distrito Federal. Vigente.

II. Declarar la responsabilidad o irresponsabilidad de las personas acusadas ante ellos; y

III. Aplicar las sanciones que señalen las leyes.

Sólo estas declaraciones se tendrán como verdad legal.

Artículo 2°. Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:

I. Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales.

II. Pedir la libertad de los procesados, en la forma y términos que previene la ley:

III. Pedir la reparación del daño, en los términos especificados en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.¹⁰²

Por otra parte y como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones, el Código Penal Federal en su artículo 7° cita que: “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales” y el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 1° estipula que “El presente Código comprende los siguientes procedimientos:

I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;

¹⁰² IBIDEM.

II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;

IV. El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;

V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencia y actos tendientes a resolver los recursos;

VI. El de ejecución, que corresponde desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

VII. Los relativos a los inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

Si en cualquiera de estos procedimientos algún menor o incapaz se ve relacionado con los hechos objeto de ellos, sea como autor o partícipe, testigo, víctima u ofendido, o con cualquier otro carácter, el Ministerio Público o el tribunal respectivo suplirán la ausencia o deficiencia de razonamientos y fundamentos que conduzcan a proteger los derechos que legítimamente puedan

corresponderles, en atención del principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.”¹⁰³

En estos artículos encontramos la vinculación con los ciudadanos de los Municipios incluido el Distrito Federal, que como ya los mencionamos tiene características semejantes a un municipio, ya que su composición se basa en delegaciones políticas que es donde residen los ciudadanos.

4.6. Revisión y aprobación del Derecho Penal.

De acuerdo con el proceso legislativo para la aprobación de las leyes y dado que el Derecho Penal se encuentra inmerso en éstas, es menester que el proceso para su revisión y aprobación se sujete al procedimiento de la aprobación que estipulan los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna, así como los artículos 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal:

Artículo 71 Constitucional: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos”.

¹⁰³ Código Federal de Procedimientos Penales. Vigente.

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: (...)”¹⁰⁴

Eduardo García Máynez cita que en el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.¹⁰⁵

Dado que nuestra Ley Penal cumple con todos los requisitos para ser una ley vigente y positiva, se aplica dentro del ámbito penal.

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

¹⁰⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 53.

PROPUESTA.

El delito es un ente jurídico que afecta a los habitantes del Municipio, siendo éste gobernado y administrado por un Ayuntamiento que es el órgano colegiado deliberante, cuyos integrantes son elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con las facultades y obligaciones que las leyes le otorgan, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, la Ley Orgánica Municipal del Estado correspondiente y demás disposiciones aplicables. Se entiende que tiene todas las facultades para aplicar las leyes que sancionan los delitos que se cometen en su circunscripción (que no jurisdicción que es término para designar “decir el derecho”, que es la facultad que sólo tienen los Jueces); por lo tanto en los municipios debe existir un Ministerio Público, que dependa directamente del Ayuntamiento.

Con la anterior medida se evitaría la duplicidad de gastos administrativos, además se cumpliría con el concepto jurídico establecido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna que señala que: “la justicia se debe aplicar de manera pronta, completa e imparcial”. Actualmente la figura del Ministerio Público dentro el Municipio es asumida por el Síndico, sin embargo éste no cuenta con la preparación académica necesaria del Ministerio Público ni de policía de investigación, para desarrollar las funciones correspondientes, por lo que cuando los hechos delictivos en que intervine el Síndico son dados a conocer al Ministerio Público, éstos ya sufrieron alteraciones o modificaciones, por lo que se torna más difícil la resolución de las averiguaciones iniciadas por los delitos cometidos.

El que el Ministerio Público dependa directamente del Ayuntamiento no es novedad dentro de los Municipios de América Latina, ya que existe el antecedente de que en los Municipios de Bogotá, Colombia, existe la figura del “Personero Municipal”, que hace las veces de Ministerio Público. El artículo 180 del Decreto 263 del año 2000 establece que son Agentes del Ministerio Público: el

Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales. El artículo 178 de la Ley 136, señala las funciones del “Personero Municipal” como agente del Ministerio Público, que son: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos (La Carta Política de Colombia establece que el principio de legalidad, ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculden), promoviendo las acciones a que hubiere lugar en especial las previstas en el artículo 87 de su Constitución, el cual señala que “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”¹⁰⁶

En virtud de lo anterior sería necesario lo siguiente:

1. Agregar al artículo 115, fracción II, después del inciso h), un inciso en el sentido de que las labores de investigación de los delitos del orden común y de la persecución de los probables delincuentes (los delitos no se pueden perseguir por ser entes abstractos, se persigue a los presuntos delincuentes) sean realizadas por el Ministerio Público Municipal.

2. Integrar a la ley Orgánica Municipal de que se trate, la integración del Ministerio Público Municipal dependiente del Ayuntamiento, así como una policía ministerial o de investigación que dependa del primero.

3. Quienes vayan a ejercer de Ministerio Público deberán contar como mínimo con licenciatura en Derecho, así como con la capacitación permanente, a

¹⁰⁶ MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2010. pp. 116 y 117.

fin de tener oportunidad de resolver los delitos del orden común cometidos dentro del Municipio.

4. Se deberá evaluar al personal que intervenga en la prevención e investigación de los delitos del orden común cometidos en el Municipio, para buscar el adecuado tratamiento y la verdadera rehabilitación del delincuente.

CONCLUSIONES.

1. Como sabemos, la humanidad a través del tiempo, ha tenido expresiones de violencia, sin embargo en la actualidad éstas se han recrudecido en sus diferentes manifestaciones, por ello debemos enseñar a la sociedad a afrontarla, tratarla, combatirla y en contexto ideal, a evitarla, tarea que no resulta fácil por la diversidad de factores, económicos, políticos y familiares que llevan a la violencia y a sus diferentes manifestaciones. En la actualidad se habla de violencia de género, y nos referimos básicamente a la violencia ejercida por los hombres hacia las mujeres o hacia los niños, la violencia se inicia en la casa, es doméstica y posteriormente se extiende a la sociedad.

2. El Estado debe controlar y vigilar las manifestaciones de violencia, además concientizar a la población para modificar las pautas que la eviten y participar activamente en programas educativos que mejoren el nivel de vida de los mexicanos. Las normas morales que deben regular el comportamiento se inician en la casa y se forman cuando enseñamos límites a nuestros hijos, que son los que forman la base primaria de la familia y por tanto del Municipio.

3. El delito es el acto que daña y vulnera a la sociedad, razón por la cual, ésta anhela que el daño que se le cause se repare de forma inmediata. Actualmente al depender el Ministerio Público de la autoridad estatal, la respuesta al requerimiento de la sociedad es tardado, inclusive irreparable, al no resolverse por los trámites burocráticos que se realizan.

4. En el entorno jurídico municipal los mexicanos realizamos todas y cada una de nuestras actividades de desarrollo y convivencia social. Las calles por donde transitamos, las plazas, el agua potable, el alumbrado público, los

mercados, los parques, jardines, hasta los cementerios son bienes municipales en donde el ser humano, habitante de los 31 estados de la República Mexicana, llevan a cabo el pleno desarrollo en la sociedad.

5. Los Ayuntamientos son las instituciones cercanas a los habitantes, por lo tanto son la primera ventana en las relaciones entre los individuos y la autoridad. Sin embargo esta cercanía entre los Ayuntamientos y los habitantes no se ha reflejado en una oportuna solución de los hechos delictivos, de ahí la importancia de que la vinculación es necesaria entre las autoridades ministeriales con los Ayuntamientos en los Municipios.

Planteado de manera de silogismo jurídico:

- a) Si el derecho penal se aplica a todos los gobernados, sin distinción alguna con la obligación de obedecer y acatar la ley penal.
- b) Los gobernados y las autoridades se encuentran y conviven en el municipio.
- c) Por conclusión, la norma penal se dirige a las autoridades y habitantes del municipio.

6. El sistema propuesto en esta tesis tiene como finalidad mejorar el sistema de competencias con la incidencia territorial que se ejerce en el modelo federal mexicano. En gran parte de nuestro país, en los municipios suburbanos y rurales todavía se elige a sus autoridades con base en sus usos y costumbres, esto hace que estemos obligados a buscar nuevos modelos de organización.

7. Los retos de la modernización del sistema territorial están a la vista, depende de la capacidad creativa del legislador y en buena parte, de la jurisdicción constitucional (Federal y Estatal), mejorar el sistema relacionado entre las entidades territoriales del Estado Mexicano, lo cual podría ser viable realizando cambios en la estructura municipal, dando como resultado un nuevo enfoque para que se cumpla su finalidad en beneficio de sus habitantes.

8. Al depender las autoridades ministeriales del Ayuntamiento, se le dará al Municipio otra posibilidad para que se logre la ansiada autonomía municipal y realizar el deseo del constituyente del 17, de hacer al Municipio verdaderamente autónomo y poder desarrollarse como la célula primigenia de la formación territorial nacional.

9. El Derecho Penal es el medio de coacción autorizado por el Estado siendo el Ayuntamiento parte de ese Estado, y al acercar su aplicación oportuna a los habitantes municipales, se logrará una participación de la sociedad al saber que sus demandas por la comisión de los delitos cometidos dentro de su entorno comunitario, serán atendidos con la oportunidad que se requiera; lo cual resulta conveniente porque se pueden desarrollar políticas para prevenir y combatir el delito de manera específica respecto de la problemática e índice delictivo de cada Municipio.

BIBLIOGRAFÍA

300 Preguntas y Respuestas Sobre Derecho Penal Parte General, Análisis Doctrinal, Legislativa y Jurisprudencial. Ed. SISTA, 1ª Publicación. México, 2006.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ª edic. Actualizada. Ed. Porrúa. México, 1990.

ACOSTA ROMERO, Miguel; LARA LUNA Julieta Areli. Nuevo Derecho Mercantil. 2ª edic. Ed. Porrúa. México, 2003.

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. El Derecho Municipal en México, El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México. 1ª edic. Ed. Porrúa. México, 2009.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal. 19ª edic. Ed. Editorial Oxford. México, 2006.

ARISTÓTELES. La Política. Ed. Época. México, 2010.

BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. 8ª reimpresión. Ed. Porrúa. México, 2010.

BECCARIA, César, Tratados de los Delitos y de las Penas, 18ª edic. Ed. Porrúa. México, 2011.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 18ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

CABRERA DIRCIO, Julio. Teoría del Derecho Municipal. 1ª edic. Ediciones Coyoacán. México, 2009.

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, parte general. 41ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. 3ª edic. Ed. Porrúa. México, 2008.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. 19ª edic. Ed. Porrúa. México, 2008.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 21ª edic. Ed. Porrúa. México, 2007.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso. 2ª edic. Ed. Limusa. México, 2008.

GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 58ª edic. Ed. Porrúa. México, 2005.

GUILLEN TONATIUH, Alicia Zicardi. Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano, Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República

Mexicana, Conocer para decidir. H. Cámara de Diputados, LIX, Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª edic. México, 2004.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 16ª edic. Ed. Porrúa. México, 2007.

HENAO HIDRON, Javier. El Municipio en Colombia, El Poder Municipal. 10ª edic. Ed. Temis. Bogotá, Colombia, 2000.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. Introducción al Derecho Penal. IURE editores. México, 2002.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 5ª reimp. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Las Elecciones Municipales en México. 2ª edic. Universidad Autónoma de México. México, 2005.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. 1ª edic. Ed. Porrúa. México, 2007.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, Colombia, 2010.

MANUAL DEL JUSTICIABLE. Materia Administrativa. 7ª reimp. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2009.

NAVA ARTEAGA, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª edic. Oxford University Press. México, 2006

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 4ª edic. Ed. Porrúa. México, 1985.

OLIVO CAMPOS, José René. La Gobernabilidad Democrática Municipal en México. 1ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano, parte general. 19ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

PÉREZ KASPARIAN, Sara. Manual de Derecho Penal. 1ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I. 21ª edic. Ed. Porrúa. México, 2007.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. Derecho Municipal. 9ª edic. Ed. Porrúa. México, 2008.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. 4ª edic. Ed. Porrúa. México, 2007.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 10ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 1er. Curso. 21ª edic. Ed. Porrúa. México, 2006.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. 8ª edic. Ed. Porrúa. México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Autoridades Intermedias Prohibidas por el Artículo 115 Constitucional. Serie Debates Pleno. 1ª edic. México, 2000.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. Universidad Autónoma de México. México, 2003.

DICCIONARIOS.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México, 1981.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma de México. Ed. Porrúa, México, 2007.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

Código Penal Federal. Vigente.

Código Federal de Procedimientos Penales. Vigente.

Código Penal para el Distrito Federal. Vigente.

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Vigente.

Gaceta Municipal, número 7 Órgano Oficial de Información del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos, Bando Municipal 2011, Ecatepec de Morelos, Edomex. Vigente.

PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.

www.scjn.org.mx

www.buscon.rae.es