



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**INSOLVENCIA DEL MUNICIPIO MEXICANO: UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y DE
DERECHOS HUMANOS**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OSCAR ALEXIS PEÑA RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2024.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
OFICIO FDER/SDC/075/2024
ASUNTO: Aprobación de tesis**

**M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P r e s e n t e**

Por este conducto le informo que el alumno **OSCAR ALEXIS PEÑA RAMÍREZ**, con número de cuenta **418027486**, concluyó la tesis titulada **INSOLVENCIA DEL MUNICIPIO MEXICANO: UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS**, bajo la asesoría del suscrito, **DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO**. Este trabajo de investigación demuestra la capacidad de su autor para aplicar los conocimientos adquiridos durante la Licenciatura en Derecho y cumple con los requisitos establecidos en la normativa universitaria, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes y con fundamento en el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, se aprueba este trabajo de investigación para su presentación al jurado respectivo.

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

A t e n t a m e n t e

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 13 de septiembre de 2024.

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO



**PROTESTA UNIVERSITARIA DE INTEGRIDAD Y
HONESTIDAD ACADÉMICA Y PROFESIONAL
(Titulación con trabajo escrito)**



De conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, fracción V, del Estatuto General, 68, primer párrafo, del Reglamento General de Estudios Universitarios y 26, fracción I, y 35 del Reglamento General de Exámenes, me comprometo en todo tiempo honrar a la institución y a cumplir con los principios establecidos en el Código de ética de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente con los de integridad y honestidad académica.

De acuerdo con lo anterior, manifiesto que el trabajo escrito titulado Insolvencia del Municipio Mexicano: Un Análisis Constitucional y de Derechos Humanos

que presenté para obtener el título de Licenciatura en Derecho es original, de mi autoría y lo realice con el rigor metodológico exigido por la Facultad de Derecho, citando las fuentes de ideas, textos, imágenes, gráficos u otro tipo de obras empleadas para su desarrollo.

En consecuencia, acepto que la falta de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y normativas de la Universidad, en particular las ya referidas en el Código de Ética, llevará a la nulidad de los actos de carácter académico administrativo del proceso de titulación.

Atentamente

(Nombre completo, firma y número de cuenta)

Oscar Alexis Peña Ramírez
418027486



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
OFICIO FDER/SDC/074/2024
ASUNTO: Análisis de coincidencias**

**MTRA. SARAH MIS PALMA LEON
SECRETARIA GENERAL DE LA FACULTAD DE DERECHO
P r e s e n t e**

Por este conducto le informo que el trabajo de investigación titulado **INSOLVENCIA DEL MUNICIPIO MEXICANO: UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS**, elaborado por **OSCAR ALEXIS PEÑA RAMÍREZ**, con número de cuenta **418027486**, bajo la asesoría del suscrito, **DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO**, se sometió al proceso de identificación de coincidencias a través de la herramienta que, para tal efecto, fue aprobada por el H. Consejo Técnico de la Facultad de Derecho en sesión ordinaria del 5 de diciembre de 2023, de conformidad con las reformas y adiciones al Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, aprobadas por el H. Consejo Universitario el 30 de marzo de 2023 en materia de integridad y honestidad académica y profesional.

Como resultado de dicho análisis, este trabajo de investigación arrojó un 24% (veinticuatro por ciento) de coincidencias en el índice de similitud. Dichas coincidencias, sin embargo, corresponden fundamentalmente a obras que fueron citadas a lo largo de la investigación, nombres de instituciones, ordenamientos jurídicos, o denominaciones de revistas u otras publicaciones que pueden aparecer en documentos que se encuentran en la red, así como contenidos de textos normativos, y no evidencian una falta de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y normativas de la Universidad, en particular las referidas en el Código de Ética.

Se acompaña al presente la carátula del Informe de Originalidad al que se ha hecho mención para todos los efectos a que haya lugar.

A t e n t a m e n t e

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 13 de septiembre de 2024.

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. TEORÍA DEL MUNICIPIO.....	3
1.1. Evolución histórica del Municipio	3
1.1.1. Grecia.....	3
1.1.2. Roma.....	7
1.1.3. España.....	13
1.1.4. México	19
1.2. Naturaleza jurídica del Municipio	38
1.3. Concepto de Municipio	44
CAPÍTULO II. AUTONOMÍA Y FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL	46
2.1. Autonomía municipal	46
2.2. Territorio y población municipal.....	49
2.3. Órganos de gobierno y gestión del municipio	50
2.3.1. Integración del Ayuntamiento	51
A. Presidente Municipal	52
B. El Síndico.....	52
C. Los Regidores	52
D. El Secretario.....	53
E. El Tesorero Municipal.....	53
2.3.2. Estructura Orgánica del Municipio.....	55
A. Sector Central de la Administración Municipal	56
B. Sector Paramunicipal	57
2.3.3. Facultades, Atribuciones y Finalidades del Municipio	59
A. Los Servicios Públicos Municipales.....	60
2.4. El Municipio como persona jurídica	62
2.4.1. Atributos de la personalidad del municipio.....	62
A. Existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. ...	63
B. Denominación o nombre.....	63
C. Objeto.....	63
D. Régimen jurídico propio	64
E. Ámbito geográfico y domicilio	64
F. Órganos de representación y administración.....	65
G. Fines.....	65
H. Patrimonio.....	65
a. Marco jurídico.....	66
CAPÍTULO III. FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO	67
3.1. La Hacienda Pública Municipal	67
3.1.1. Elementos	67
A. Activo	67
a. Ingresos ordinarios.....	69
I. Tributarios propios	70
i. Impuestos.....	71

ii. Derechos.....	73
II. No tributarios propios	74
i. Productos	75
ii. Aprovechamientos.....	75
III. Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno	76
i. Participaciones federales (Ramo 28)	79
ii. Aportaciones (Ramo 33)	82
b. Ingresos extraordinarios	86
A. Subsidios.....	87
B. Pasivo.....	89
a. Gasto público	89
I. Gasto corriente	93
II. Gasto de inversión o de capital	93
III. Deuda pública.....	94
C. El financiamiento parapresupuestal del municipio	96
a. Financiamiento ¿parapresupuestal?	96
I. Origen.....	97
II. Efectos.....	99
i. El déficit derivado del costo y el destino.....	100
III. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	103

**CAPÍTULO IV. IMPACTO DE LA INSOLVENCIA MUNICIPAL EN LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS..... 104**

4.1. Concepto de Insolvencia.....	104
4.1.1. Causas	106
A. La corrupción y la gestión negligente.....	106
B. La pandemia del COVID-19	108
4.1.2. La crisis de solvencia municipal.....	110
4.2. El Municipio como garante de los Derechos Humanos	111
4.2.1. Los derechos humanos.....	112
4.2.2. Las obligaciones del municipio en materia de derechos fundamentales	119
A. Los principios orientadores.....	120
a. Universalidad.....	120
b. Interdependencia.....	121
c. Indivisibilidad.....	122
d. Progresividad.....	123
B. Las garantías constitucionales.....	124
a. Garantías primarias: las obligaciones correlativas o genéricas	125
b. Garantías secundarias: las obligaciones específicas.....	129
4.2.3. Las funciones y servicios públicos con perspectiva de derechos humanos....	132
A. La configuración de los servicios públicos a partir de los elementos institucionales	133
a. Disponibilidad.....	134
b. Calidad.....	135
c. Aceptabilidad	135

d. Accesibilidad	135
4.3. Efectos e impacto de la insolvencia de los municipios	137
a. A los elementos institucionales.....	137
b. A los derechos	140
4.4. Análisis de caso hipotético: Consecuencias de la insolvencia en la prestación de servicios públicos municipales	140
4.5. La solvencia de la Hacienda Pública Municipal como garantía primaria	143
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA, DECISIONES JUDICIALES Y FUENTES DE CONSULTA...	148

Que el ceniztle y el gorrión me acompañen un instante para cantar con melodioso pregón:

¡mi suelo zacatecano, te llevo en el corazón!

Anónimo

...seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo...

Heriberto JARA, *Discurso ante el Congreso Constituyente de 1917*

A mi madre, Mónica Ramírez Silva, por todo el amor y los sacrificios que han conllevado no sólo que sean escritas estas líneas, sino que haya acontecido todo lo que medió para llegar hasta aquí. Ser tu hijo es y será siempre el mayor de mis orgullos mami.

A mis hermanos Carlos Adolfo, Mónica y Margareth, por ser mis cómplices y mi mayor motivación para abrirme y, en consecuencia, abrirles camino.

A mi abuelito Oscar, por ser mi mayor ejemplo de superación y mi historia favorita de éxito. *Apá*, lo quiero y admiro con todo mi corazón.

A mi padrino *Kin*, por enseñarme el valor del trabajo, de la constancia y del hambre por superarme día con día. Gracias por quererme y orientarme como a un hijo.

A mis tíos Raúl y Tony, por ser los hermanos mayores que mis abuelitos me heredaron.

A mi *mamaíta* y a *Panchito*, porque su cariño ha trascendido no solo los años sino la vida misma. Todas mis letras son y serán para ustedes en su memoria.

A Ximena, porque su amor es el mayor de los motores y su presencia la más sublime de las inspiraciones.

A Río Grande, porque bajo su cielo estrellado aprendí a soñar.

A Zacatecas, porque el trabajo todo lo vence.

Al equipo de AMS Abogados, que creyó y apostó en mí desde mi primer día en la firma, por su mentoría y todo el aprendizaje dado con paciencia hacia mi persona.

A la Universidad Nacional Autónoma de México –la Universidad de la Nación– y la Facultad de Derecho, por ser, además de mi segunda casa, mi sueño hecho una realidad.

A todas las personas y comunidades cuya realidad han abandonado en el olvido, la soberbia
y el egoísmo de la burocracia de un ayuntamiento.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es posible gracias al apoyo y acompañamiento constante, incluso en la distancia, de mi familia. Mi madre, mis hermanos, mis tíos y mi abuelo han sido una parte fundamental de mi vida. A ti, mamá, gracias por nunca dejarme solo, por creer en mí y por siempre apostar por mi futuro; todo lo que soy y aspiro a ser te lo debo y dedico a ti. Su amor, cariño, paciencia y guía han sido pilares indispensables para enfrentar este proyecto y, en general, los desafíos de la vida.

Asimismo, quiero agradecer a Ximena, cuyo amor y apoyo incondicional han estado presentes a lo largo de cada oración desde que comencé por intitular este trabajo. Gracias por acompañarme en mis desvelos cuando ha sido posible y, sobre todo, por ser mi más grande fuente de inspiración.

No podría estar menos agradecido con el doctor Rodrigo Brito y mi amigo Mario Molina, ambos mis maestros y guías en esta investigación cuyo acompañamiento, asesoría y paciencia han sido imprescindibles para concluir este proyecto.

Además, quiero agradecer a *Conchis* Ramírez y a sus hijos Daniel, Martin y Maxil Ibarra, por su amistad, apoyo y todas las atenciones brindadas a mi persona al llegar a la Ciudad, gracias por tenderme la mano y abrirme las puertas de su casa cuando parecía venirse el mundo abajo.

Por otro lado, quiero manifestarle mi gratitud a los señores Adriana Cuevas y David Padilla, por su cariño y todo su apoyo durante mis primeros años en la Ciudad. Asimismo quiero agradecer a Moisés, por las aventuras y momentos que compartimos y en especial, por su entrañable amistad.

A mi gran amigo y paisano, Marco Luna, porque el azar nos regaló una gran amistad que al día de hoy atraviesa el atlántico y espero, atraviere todas las fronteras.

A mis queridos amigos Erik, Oscar C., Raúl, Miguel, Alejandro y Juan Carlos, porque su amistad y su cariño, sin importar los años, estarán siempre conmigo.

A Rafa, Ángel, Carlos, Miguel y Alex, por su amistad y compañía durante todos estos años.

A Alonso, Néstor, Israel, Gerardo, Diego, Miros, Fer Alonso, Brenda Valero, Fanny, Mau, Midori y a todos los buenos amigos con los que coincidí en la facultad. Por las vivencias que compartimos y los buenos recuerdos que nos unen.

A mis *padawans* Frida y Fede, así como a mi amiga Miriam, por escucharme en mis momentos de mayor entusiasmo tesista y llevarme a las preguntas cruciales de mi investigación mediante la dialéctica intrínseca en el diálogo. Trabajar y aprender de y con ustedes es uno de los regalos más preciados que la vida profesional me ha dado. Los quiero mucho.

Sería injusto dejar de lado a todas las personas que aportaron un granito de arena para que se escribiesen estas páginas y se llevasen a buen puerto sus conclusiones. Porque lo aquí escrito da cuenta de la influencia que tuvieron en mí quienes me han dado un consejo, me han apoyado e incluso, vieron por mí; ya que como diría Sarr “todo lo que creía ser yo no era en realidad más que la sustancia de los demás en mí”.¹

Finalmente, quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de estudiar en la mejor Facultad de Derecho de Iberoamérica y darme la mejor de las formaciones como universitario y jurista. Espero me alcance la vida para devolver al menos un ápice de todo lo que me ha dado.

¹ SARR, Mohamed Mbougar, *La más recóndita memoria de los hombres*, trad. de Rubén Martín Giráldez, Barcelona, Anagrama, 2022, p. 411.

INTRODUCCIÓN

El municipio, como la institución de gobierno más cercana a la población, juega un papel fundamental en el sistema político mexicano: constata la realidad de las necesidades y las demandas sociales, en sus raíces y evolución histórica se advierte sus profundas raíces democráticas y transformadoras, la protección de sus habitantes contra los abusos del poder, así como su involucramiento en los asuntos públicos configuran los pilares sobre los que se desenvuelve su desarrollo a través de la historia.

No obstante, en las últimas décadas, la crisis de solvencia de los municipios mexicanos ha propiciado un ambiente de incertidumbre para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de una de las instituciones con mayor legado histórico y trascendencia social en los Estados federalistas. Este fenómeno no solo pone en tela de juicio la eficacia de la administración municipal, sino que también plantea interrogantes sobre la naturaleza misma del municipio como garante de derechos humanos en el contexto de un Estado federal.

Por ello, el presente trabajo parte de la siguiente hipótesis: la insolvencia de los municipios en México, derivada de una deficiente planeación y ejecución financiera, así como de una excesiva dependencia de los recursos federales, compromete su autonomía y capacidad para cumplir con sus obligaciones constitucionales de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos; derivando en afectaciones a la esfera jurídica de las personas, lo que hace necesario un replanteamiento de su gestión administrativa y de la prestación de los servicios públicos con perspectiva de derechos humanos.

El problema de solvencia municipal de que parte la presente tesis reviste un problema complejo. Por un lado, existe una dependencia exacerbada hacia las transferencias federales, lo que limita su autonomía financiera y política. Por otro lado, se advierte una planificación financiera deficiente, enfocada en el gasto corriente para servicios personales, lo que revela la ausencia de políticas públicas robustas que cumplan con las obligaciones constitucionales materia de derechos humanos.

El objetivo de esta tesis es analizar, desde una perspectiva constitucional y de derechos humanos, los factores que contribuyen a la insolvencia del municipio mexicano y su impacto en la protección de los derechos fundamentales. Para ello, se realiza un análisis exhaustivo de la evolución histórica, jurídica y política del municipio en México, destacando cómo su

configuración actual responde a un largo proceso de transformación influenciado por modelos de gobernanza heredados de las civilizaciones griega, romana y española, y cómo estas influencias han moldeado su estructura administrativa y financiera.

El presente trabajo pretende contribuir al debate sobre la necesidad de repensar la operatividad del municipio mexicano, promoviendo una gestión financiera con perspectiva de derechos humanos y fortaleciendo la autonomía municipal para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas a fin de que su gestión abone a la construcción de un Estado de derecho que garantice a cabalidad los derechos humanos conforme a los mayores estándares de protección.

CAPÍTULO I. TEORÍA DEL MUNICIPIO

La complejidad de la institución municipal parte del fenómeno dialéctico en el que se desarrolla; la determinación de sus atributos se desprende de su evolución histórica y, por ende, resulta impropio concluir en su concepto sin antes revisar los antecedentes que dan lugar al organismo público que hoy en día divide al territorio nacional en 2,477 demarcaciones territoriales.²

Por lo anterior, a continuación se presenta una revisión de la evolución histórica del municipio, desde sus antecedentes en la *polis* griega, pasando por los comienzos de su institucionalidad en Roma y su proliferación en España, llegando hasta su expansión en México con la conquista y finalmente, su desarrollo en nuestro país a partir de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz. Este análisis permite destacar al municipio como una institución naturalmente democrática, cuyo desarrollo histórico revela un fin último orientado a la protección y garantía de los derechos fundamentales en el marco de su dinámica dentro del Estado. Esta perspectiva histórica es esencial para comprender cómo la configuración y funciones del municipio han sido diseñadas y adaptadas para asegurar el respeto de los derechos humanos.

1.1.Evolución histórica del Municipio

1.1.1. Grecia

Sin ahondar en la fundación de la antigua Grecia, podemos advertir que su sociedad fue una cuyos adelantos en las ciencias, el pensamiento filosófico y, en especial, el político, aportaron grandes avances para el desarrollo de muchas de las instituciones que aún hoy en día persisten hasta nuestros tiempos. Tal es el caso de la institución que nos ocupa en el presente trabajo, dado que, si bien las condiciones bajo las que se desarrolló la cultura griega no permitieron la institucionalización de un municipio como tal, sí aportaron el espíritu de lo que más tarde sería sistematizado por Roma.

² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *México en cifras*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#collapse-Resumen>

Para comenzar a abordar el antecedente que nos ocupa, es preciso señalar dos factores que fueron determinantes para la configuración de la *polis* y su gestión política: las condiciones geográficas y la religión.

Grecia fue una civilización que una vez que abandonó el nomadismo, se instaló en la región sur de la península balcánica en una zona farragosa y recortada por grandes extensiones de agua, propiciando la generación de múltiples islas donde dichos pueblos se asentaron. En ese sentido, dichas condiciones fomentaron en sus habitantes un profundo sentido de autosuficiencia, puesto que entre las distintas ciudades existía una considerable distancia territorial y, además, de culto.³

Ciertamente, aunado a las condiciones naturales del territorio, los cultos en las ciudades antiguas revestían una gran trascendencia; en Grecia como en la Roma antigua, la religión era la base que unía a las tribus en urbes y partiendo del respeto de dichos cultos, las urbes se unían en una especie de confederación de varias ciudades llamada anficiónía. Cada anficiónía contaba con sus ceremonias y sus tradiciones propias de los cultos que les eran comunes a las ciudades que las integraban y los celebraban en los días que les señalaban sus religiones.⁴ El factor de cohesión que dio origen a la ciudad griega lo constituyó la religión como sistema legal, la cual más tarde según Ochoa Campos sería una “religión municipal”.⁵ En esa tesitura, un hecho que devela la relevancia de los cultos municipales es el que a partir de los 16 o 18 años, los griegos eran admitidos en la vida de la ciudad mediante una ceremonia que les iniciaba en el culto público y, en consecuencia, les convertía en ciudadanos.⁶

Por consiguiente, el carácter más visible de la historia de Grecia es la excesiva fragmentación de su territorio en numerosas ciudades, cada una con un espíritu de aislamiento basado en la barrera que cada *polis* elevaba entre el extranjero y sus dioses, así

³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 5a. ed., México, Editorial Porrúa, 2019, p. 35.

⁴ DE COULANGES, Fustel, *La ciudad antigua*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 2020, pp. 207-208.

⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio: su evolución institucional*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981, p. 39.

⁶ DE COULANGES, Fustel, *op. cit.*, p. 121.

como un apego muy marcado a su autonomía, que para ellos se integraba por su culto, su derecho, su gobierno y, en suma; por su independencia religiosa y política.⁷ Para los griegos, la existencia de la colectividad se garantizaba a partir del apego a sus principios religiosos.⁸

Ahora bien, de manera sustantiva la teoría advierte tres elementos fundamentales de la *polis*: i) la libertad, ii) la autarquía y iii) la autonomía, los cuales se describen brevemente a continuación:

Libertad

La división de clases jugaba un papel fundamental para la antigua sociedad griega. En la lectura de la obra de Aristóteles se advierte la trascendencia de la división del trabajo social a partir de la una distinción primaria fundada en la calidad de ciudadano, es decir, para Aristóteles el ciudadano es un hombre libre por excelencia,⁹ en el entendido de que la libertad en la *polis* se confirma a través de la deliberación de los ciudadanos en el desahogo de la vida cotidiana al interior de la ciudad. Lo anterior en virtud de que, para los griegos, la libertad tenía un carácter netamente político, esto es, que comprendía la aptitud para gozar de derechos políticos, tales como votar, nombrar magistrados, así como poder ser *arconta*¹⁰ – institución que surgió durante el régimen de la gens y que fungía como jefe político, mismo que perduraría hasta el régimen republicano como primer magistrado en algunas ciudades griegas–.¹¹

Autonomía

La autonomía de las ciudades griegas se fundaba, naturalmente, en la religión. En ese sentido, dicho factor fue determinante para confirmar su autonomía ante el conflicto; en el apego a

⁷ *Ibidem*, pp. 198-199.

⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 41.

⁹ ACOSTA LÓPEZ DE MESA, Juliana, “La comunidad humana (*polis*) como condición de la libertad en la ética aristotélica”, *Estudios Políticos*, Medellín, núm. 41, julio-diciembre de 2012, p. 194.

¹⁰ DE COULANGES, Fustel, *op. cit.*, p. 223.

¹¹ *Ibidem*, pp. 95 y 174.

sus principios religiosos estas ciudades antes que incorporar a una nueva a su anficiónía preferían sojuzgarla, al someter a otro pueblo erradicaban su soberanía: para conservar sus gobiernos, las ciudades tenían que conservar sus cultos, por lo que al perder a uno en consecuencia se invalidaba el otro y, finalmente, la ciudad dejaba de existir.¹²

En suma, la autonomía de la *polis* se refería al conjunto integrado por el culto, el derecho, el gobierno, es decir, toda su independencia religiosa y política.¹³

Autarquía

Por cuanto hace a la autarquía, las condiciones anteriormente referidas configuran sus bases: la distancia geográfica, los estrictos principios religiosos y, naturalmente, su autonomía. Aristóteles al respecto refirió que “la comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien.”¹⁴

En efecto, las condiciones naturales que dieron origen a la *polis* le encaminaron hacia su institucionalización bajo el concepto de Ciudad-Estado, dado que en Grecia, cada ciudad era independiente.¹⁵

Ahora bien, para adentrarnos a la organización política de la *polis*, cabe resaltar que ante las condiciones territoriales en que se basaba, la idea de la ciudad consiguió desplegarse de manera sustantiva, es decir, para los griegos la ciudad era una realidad concreta y viva, un conjunto de ciudadanos.¹⁶ En ese sentido, la capacidad de deliberación de sus ciudadanos los orilló a la organización en pequeñas células donde el pueblo pudiera reunirse a tomar

¹² RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 36.

¹³ POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 30.

¹⁴ ARISTÓTELES, *Política*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Gredos, 1988, p. 49.

¹⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017, p. 44.

¹⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 38.

decisiones, para lo cual, retomando los principios de la organización aristocrática de la *gens*, surgió el *demos*, una división administrativa de la ciudad¹⁷ a partir de los barrios de la *polis*.¹⁸

La connotación de la palabra *demos* a una división administrativa de la ciudad guarda su origen en el significado de la palabra misma, que se traduce como pueblo y que guarda, asimismo, el origen de la democracia como forma de gobierno en unión de la palabra *kratos*, cuyo significado es poder; es decir, el poder del pueblo.¹⁹

Al frente de los *demos* se encontraba un *demarca*, cuya designación recaía en la asamblea del *demos* y sus funciones como mandatario de la asamblea eran de representación del Estado y, en consecuencia, directivas en conjunto con los tesoreros denominados *Tamisi*. Asimismo, ante la asamblea intervenía la *Boulé*, un consejo de base municipal cuyas funciones consistían en la realización de proyectos de decisiones para presentarlos a la asamblea, realizar el examen moral de los magistrados, revisar las cuentas de los administradores de la hacienda, así como vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores, asegurando en todo momento la ejecución de las decisiones adoptadas por el *demos*.²⁰

Así pues, la independencia absoluta de la ciudad antigua llegó a su fin cuando las creencias sobre las que se encontraba fundada desaparecieron por completo, el fulgor de las revoluciones trajo consigo la concepción de un Estado más grande a partir de nuevas reglas y principios, requiriendo de los ciudadanos una dinámica social distinta de aquella imperante en las viejas ciudades.

1.1.2. Roma

Roma es una ciudad cuya realidad histórica se encuentra difuminada entre la leyenda y el mito, pareciera increíble tan solo imaginar que las instituciones de la sociedad que se asentó en el valle de las siete colinas situadas a la orilla del Tíber lograrían perdurar hasta nuestros tiempos.

¹⁷ DE COULANGES, Fustel, *op. cit.*, p. 92 y 93.

¹⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 11a, ed., México, Porrúa, 2018, p. 28.

¹⁹ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza, 1988, p. 41-60.

²⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 38.

En efecto, la tradición jurídica romano-germánica imperante en nuestro sistema jurídico advierte la solidez de las instituciones surgidas a lo largo de la historia de Roma por su gran envergadura y su sofisticada sistematización aun a pesar de desarrollarse en épocas muy primitivas de la civilización.

En esa tesitura, el devenir histórico de Roma se encuentra dividido en tres etapas: la Monarquía (753 a.C. al 509 a.C.), la República (509 a.C. al 29 a.C.) y el Imperio, cuya temporalidad se encuentra distinguida por la escisión y posterior declive primero de Occidente (29 a.C. al 476 d.C.) y posteriormente de Oriente (29 a.C. al 1453 d.C.). Hechas estas precisiones, es de advertir que como se ahondará más adelante, la institución municipal tendría un especial auge durante el Imperio, siendo una pieza fundamental para la consolidación de la hegemonía de Roma durante la anexión de más territorios.

Sin adentrarse en detalles, la fundación de Roma acontece un 21 de abril del 753 a.C., cuando siguiendo los ritos del Lacio y de Etruria, Rómulo llevó a las tres tribus –latinos, sabinos y etruscos²¹– hacia el Palatino a partir de la orientación de los pájaros –a partir de lo que concebían como la voluntad divina para el emplazamiento de la urbe–. Una vez se encontraron en el lugar designado por sus creencias, iniciaron una ceremonia donde encendieron el fuego sagrado y cavaron un hoyo donde los fundadores depositaron un terrón del suelo donde habían estado depositados sus antepasados, siguiendo sus tradiciones religiosas puesto que, de acuerdo con éstas, era impúdico que un hombre se trasladara de urbe sin llevar consigo en el mismo acto a sus antepasados. En el sitio donde fueron depositados los terrones traídos de las regiones de que provenían, Rómulo elevó un altar; constituyendo en el sitio el hogar de la ciudad.²²

Una vez fundada la ciudad se estableció en el centro de la urbe su gobierno, encabezado por los jefes de las familias, es decir, los patricios, mientras que en las periferias se asentaron las aldeas de la plebe, clase social integrada por las poblaciones conquistadas.²³

Así pues, de acuerdo con la leyenda, Rómulo llega al trono romano una vez consumado el fratricidio de Remo, su hermano, sentando durante su gestión las bases de la propiedad de las tierras. Le sucede en el trono Numa Pompilio, quien da a Roma una religión común.

²¹ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 49.

²² DE COULANGES, Fustel, *op. cit.*, p. 127-130.

²³ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 50.

Después, durante el reinado de Tulo Hostilio, se crean las normas de la guerra. Posteriormente, llegarían al trono romano la saga de reyes etruscos que conduciría a caída de la Monarquía, siendo el primero de ellos Tarquino el Antiguo, sucediendo a este último Servio Tulio, quien agrupa a los ciudadanos en centurias. Finalmente, con el reinado de Tarquino el Soberbio llegaría el descontento de la aristocracia romana que conduciría al establecimiento de la República hacia el 509 a.C.²⁴

Una vez instaurada la República en el 510 a.C., el cargo supremo de Roma adquirió un carácter colegiado y temporal; las magistraturas de la república se ejercían durante un año y únicamente gozaban de mando militar y poder político, reservando en ese acto la competencia religiosa a los sacerdotes. La evolución de la jefatura del Estado Romano avanzaría hasta instituirse la figura del pretor, quien gozaba de *coertio* (poder disciplinario) y *iurisdictio* (dictar derecho), englobados bajo el *imperium* (poder general de mando) en sentido amplio. De igual forma, contaba con la facultad de convocar al pueblo en asamblea y proponer leyes para su votación, y el derecho a convocar e interrogar al Senado. Para el año 367 a.C. los pretores se llamarían cónsules, quienes crearon paulatinamente magistraturas para atender en particular diversos asuntos propios de la ciudad y su administración; tal fue el caso de los cuestores, quienes hacia el siglo V a.C. se encargaban de la administración del erario. A estas magistraturas se unió una más, cuyas atribuciones son de especial interés para el estudio del municipio: los ediles curules, quienes tenían a su cargo la policía de calles y mercados en conjunto con los ediles plebeyos –magistratura que se aborda más adelante–. A diferencia de estos últimos, los ediles curules gozaban de jurisdicción en los litigios de mercado y en determinados asuntos de policía.²⁵

Si bien con el desarrollo del sistema republicano vino consigo una ligera participación en el Senado, esta seguía careciendo de gran trascendencia puesto que dicha institución siempre guardó un carácter particularmente aristocrático.²⁶ De acuerdo con Margadant, los plebeyos se retiraron al Monte Aventino, donde Menenio Agripa, el embajador del Senado, les

²⁴ MARGADANT S., Guillermo, *Derecho romano*, 26a. ed., México, Editorial Esfinge, 2016, pp. 19-20.

²⁵ KUNKEL, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 6a. reimp., trad. de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 22-27.

²⁶ *Ibidem*, p. 29.

convenció de regresar a la *civitas* a través de un discurso donde les develaba el alcance de su poder colectivo al ser la base de la sociedad romana. Tras su intervención, les ofreció como compensación contar con una magistratura en la República.²⁷ Así pues, en medio de la conformación del cuerpo de funcionarios que administrara la ciudad, surgió hacia el 494 a.C.²⁸ el Tribuno de la Plebe, el cual era designado por el pueblo y tenía como función primordial la defensa de los plebeyos y el cuidado de los servicios públicos. En virtud de la *intercesio* la trascendencia y poder de los Tribunos cobró notable relevancia, puesto que gozaban del derecho de veto respecto de todo acto de los órganos públicos en Roma. Dicho cargo era asistido por los ediles plebeyos, quienes originariamente habían sido los administradores de los templos plebeyos.²⁹

El Tribuno de la Plebe representó, además de un antecedente de la función social del municipio actual, un parteaguas en la consolidación de la hegemonía romana, puesto que concedió la reconciliación de la base social de Roma de cara a la expansión del imperio y, en consecuencia, aportó los principios sobre los cuales se fincó el nuevo modelo de organización política de Roma, el cual se basaba en un cierto nivel de autonomía que partía de permitir a los pueblos conquistados el conservar en cierta medida sus instituciones originales a través de distintas formas de organización municipal, empero partiendo de la premisa sobre la que surge el municipio: la ciudad dentro del Estado; idea que esboza un bosquejo del concepto de soberanía.³⁰

Finalmente, una vez iniciada la transición hacia el régimen imperial, la geopolítica romana requirió de una estrategia que le permitiera ejercer su poder a través de una institución que le garantizara, por un lado, mantener anexas al imperio las ciudades conquistadas y, por otro, que mediante dicha soberanía estas aportaran a las finanzas públicas romanas. Ante dicha necesidad vio luz el municipio como institución del Estado: Roma guardó una relación de sumisión (*deditii*) o alianza (*foederati* o *socii*) con las ciudades conquistadas; en el caso de

²⁷ MARGADANT S., Guillermo, *op. cit.*, p. 32.

²⁸ MARGADANT S., Guillermo, “El tribunado de la plebe: un gigante sin descendencia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 93-94, enero-junio de 1974, p. 223.

²⁹ KUNKEL, Wolfgang, *op. cit.*, p. 30.

³⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 43-44.

las primeras, los pueblos conquistados entregaban a los romanos todo cuanto poseían y, en consecuencia, eran gobernados por un prefecto enviado desde Roma. Por cuanto hace a las segundas, Roma les permitía conservar su régimen municipal y sus instituciones, no obstante de recibir órdenes de Roma y estar obligados al pago de impuestos, además de que sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. Las contribuciones de los pueblos aliados recibieron el nombre de *munera*, siendo nombradas dichas ciudades, en consecuencia, *municipia*.³¹ Abundando en lo anterior, a continuación se desglosan los tipos de municipios romanos:

Municipia socii o de *optimo Jure*:

Calidad con que contaban las ciudades más cercanas a Roma, su esfera jurídica abarcaba la totalidad de derechos políticos reconocidos por el imperio, es decir, *jus honorum* y *jus suffragi*, por lo que su administración la ejercían de manera libre e independiente a través de (i) una asamblea del pueblo, (ii) un Senado o curia y (iii) magistrados calcados de los de Roma.³² La doctrina suele identificarlos también como *municipia cum suffragio*.³³

Municipia foederata o *caerites*:

Calidad con que contaban las ciudades cuya relación con el imperio había recaído en una alianza derivada de un pacto o convenio a través del cual gozaban de una autonomía limitada, es decir, que, si bien frecuentemente se administraban por sí mismos, debían rendirle cuentas al gobernador de la provincia³⁴, recibiendo en ocasiones un *Praefectus* delegado por Roma.³⁵ Su esfera jurídica se limitaba a derechos civiles y, por lo tanto, la doctrina les suele reconocer como *municipia sine suffragio*.³⁶

³¹ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal: parte general*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 91 y 92.

³² RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 65.

³³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 30.

³⁴ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 92.

³⁵ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 65.

³⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 30.

Municipia coercita o aerarii:

Calidad con que contaban los municipios resultantes de la dominación militar, cuyas prerrogativas eran prácticamente nulas, dado que su esfera de gestión administrativa se reducía a asuntos locales sin trascendencia política o económica para el imperio;³⁷ los gobernaba un *Praefectus* enviado desde Roma que era elegido a su vez por los *Comitia Tribuna*.³⁸

A partir de la *Lex Julia Municipalis* emitida por Julio César en el 45 a.C., comienza la unificación de los sistemas de administración municipal del imperio. Dicha ley disponía, en primer lugar, que los habitantes de los municipios se dividían en tres categorías atendiendo a su origen o nacimiento así como a su calidad de estancia, es decir, por un lado se encontraban los *municeps*, nacidos en la circunscripción del municipio o recibiendo tal calidad por nombramiento de la Curia municipal, contando en consecuencia con la plenitud de derechos de la ciudad; por otro, los *incolae* o domiciliados, quienes a pesar de no poder desempeñar cargos curiales, tenían la obligación de contribuir mediante el pago de la *munera*; y finalmente los transeúntes u *hospites*, quienes naturalmente por su condición errática eran ajenos a la vida municipal.³⁹

El órgano más importante del municipio romano fue la Curia –equiparable al Senado en Roma–, encargada de la dirección de los asuntos locales,⁴⁰ un cuerpo deliberante con magistraturas; integrado por los decuriones, cuyos cargos eran de carácter vitalicio. Los decuriones eran presididos de manera colegiada por cuatro funcionarios elegidos anualmente;⁴¹ por un lado estaban dos *diunviro*s o *duumviris*, quienes tenían facultades judiciales y legislativas, y por otro los ediles, con funciones de seguridad pública, vigilancia de los mercados, pesas y medidas, así como de las costumbres.⁴²

³⁷ *Ibidem*, p. 31.

³⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 58.

³⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 30-33.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 93.

⁴² OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.* p. 64.

Aunado a los decuriones y sus funcionarios, se encontraban los *curatores* o *cuestores*, encargados de las cuestiones fiscales del municipio, así como el *defensor civitatis*, cuyas funciones fueron de supervisión de la inversión de las rentas y de defensa de los contribuyentes; teniendo como misión el velar por los intereses municipales y los derechos de sus ciudadanos.⁴³

En suma, el municipio romano se caracterizó por:

1. Reconocer como ciudadanos romanos a los habitantes del mismo; y
2. Gozar de una autonomía administrativa local, la cual abarcaba el gobierno interno, la organización política y la justicia.⁴⁴

El debilitamiento de la libertad municipal en Roma coincide con la caída del Imperio. El acaparamiento de las atribuciones del municipio por parte de Constantino, así como aquellas funciones en que descansaba la fortaleza e integridad municipales.⁴⁵ La decadencia proveniente de los vicios de la civilización Romana, así como del despotismo de sus gobernantes fue el caldo de cultivo que propició no sólo el debilitamiento de sus ejércitos, sino también el debilitamiento de los vínculos de solidaridad existentes entre sus habitantes;⁴⁶ condiciones que serían aprovechadas por una sociedad germánica en expansión cuyas alianzas encabezadas por Odoacro conseguirían la derrota del Imperio de Occidente en el 476 d.C.⁴⁷

1.1.3. España

Hacia el 218 a.C., en el estruendo de la segunda guerra púnica, el general romano Publio Cornelio Escipión arribaría a *Hispania* (hoy España) con la finalidad de cortar las fuentes de abastecimiento de *Nova Carthago*. Sin embargo, la ocupación romana se extendería más allá

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ BIELSA, Rafael, *Principios de Régimen Municipal*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1962, p. 65.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 67.

⁴⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 29.

del conflicto púnico y trascendería mediante sus instituciones en la península ibérica.⁴⁸ Consumada la dominación de los cartaginenses en el 209 a.C., Escipión funda la ciudad de Itálica en los alrededores de lo que hoy es Sevilla y a su partida se realizaría la escisión del territorio hispánico en dos provincias: España Citerior y España Ulterior, cada una con capital en Tarraco (hoy Tarragona) y Andalucía, respectivamente.⁴⁹ Sin embargo, sería hasta la fundación de Gades (hoy Cádiz), hacia el 206 a.C. que una ciudad de las provincias de Hispania sería considerada parte de la confederación de ciudadanos romanos.⁵⁰

Ante lo anterior, se advierte que la integración de la estructura de las instituciones españolas antes de la caída del Imperio de Occidente (476 d.C.), es por consiguiente de corte completamente romana. Sin embargo, como se apreciará más adelante, los municipios españoles tuvieron una influencia tripartita desde la ocupación del imperio hasta la reconquista por parte de los reyes católicos: romana, visigoda y, finalmente, árabe.

En efecto, es hasta la ocupación de los visigodos –pueblo germánico proveniente de la orilla oeste del mar Báltico– primero en el territorio de las Galias y posteriormente de España, que inició la segunda influencia de las instituciones municipales de dicho territorio. Hacia el 409⁵¹ las tribus bárbaras de vándalos, suevos y alanos invadieron la España visigoda, haciéndoles frente dicho pueblo como aliados de los romanos y consumando con ello su hegemonía en la península ibérica.⁵²

En el convulso escenario del siglo IV, la situación política de las ciudades romanas preparaba el caldo de cultivo para la invasión visigoda: los habitantes de las ciudades (*urbs*) y de sus circunscripciones territoriales (*territorium*) dejarían de ser catalogados por igual como *cives*⁵³ y tendrían una nueva diferenciación jurídica de tendencia aristocrática en función de su domicilio; a partir de entonces sólo serían considerados como *cives* los habitantes de las *urbs* y finalmente, los integrantes de la curia. La autonomía de las

⁴⁸ SABUGO SOUSA, Noelia, “Hispania: Huellas de la conquista romana. Aproximación al estudio de los fosos de los asentamientos militares peninsulares”, *Estudios Humanísticos. Historia*, España, núm. 6, 2007, p. 21.

⁴⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁵⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 33.

⁵¹ De nuestra época.

⁵² VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁵³ Lo que les confería iguales derechos.

municipalidades comenzó a menguar desde finales del siglo III y finalmente se consolidó la centralización del Imperio durante la segunda mitad del siglo IV; hacia el año 415 muchas de las ciudades romanas carecían de magistrados. Ante tal panorama, los visigodos consiguieron fundar en las Galias el reino de Tolosa, el cual extendía igualmente sus fronteras por España.⁵⁴

En medio del constante estado de guerra, los soberanos visigodos encomendaron el gobierno de las provincias a los *comités* o *judices*, cuya naturaleza militar guardaba una finalidad de protección de los territorios conquistados, a partir de su designación fueron dichos funcionarios quienes administraron las antiguas ciudades romanas en reemplazo de los antiguos magistrados, absorbiendo en sus atribuciones las relativas al *defensor civitatis* desde la *Lex Romana Visigothorum*.⁵⁵ La antigua organización de las tribus germánicas regidas por una nobleza militar había alcanzado un nuevo estadio en su evolución; sus antiguas asambleas militares llegaron a un punto tal que sentaron las bases para el antecedente del cabildo o asamblea abierta.⁵⁶

Los visigodos introdujeron a las municipalidades la institución del *conventus publicus vicinorum*, una asamblea abierta conformada por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural, cuya esfera de acción era netamente administrativa puesto que se limitaban a resolver asuntos locales en cantidad y calidad muy restringida. El *conventus* se pronunciaba, además, respecto de asuntos de la propiedad, deslinde de terrenos, ganadería, persecución de siervos fugitivos y era convocado para presenciar la ejecución de algunas penas.⁵⁷

A principios del siglo VIII una nueva invasión llegó a la península ibérica, la batalla de Guadalete del 711 marcó el inicio de la conquista árabe que durante cuatro años lograría consolidarse a lo largo de toda España, con excepción de las regiones de Cantabria y los Pirineos.⁵⁸

⁵⁴ SÁNCHEZ-ALBORNOZ Y MENDUIÑA, Claudio, *Ruina y extinción del Municipio Romano en España e instituciones que le reemplazan*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 1943, pp. 9-17.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 18-24.

⁵⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, pp. 71 y 80.

⁵⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

La hegemonía árabe en España se extiende durante siete siglos, comenzando con pequeños emiratos dependientes de la dinastía de los Omeyyas, quienes ostentaban el Califato de Bagdad; fue hasta el siglo X cuando el emirato de Córdoba adquirió cierta independencia, lo que se tradujo en unificación de la administración de las ciudades con el emir Abderrahmán III como titular del mismo, cuando a dicha demarcación le fue reconocida la jerarquía de Califato. Con la dominación musulmana, España se dividió en 23 *Taifas* o reinos,⁵⁹ fracción geopolítica que siguió la tendencia poliárquica propia del feudalismo y que contribuyó, en consecuencia, a la recuperación de la península por los españoles durante los siglos subsecuentes.⁶⁰

Ahora bien, la administración del municipio español durante la dominación árabe estaba bajo la dirección del *qadi* o *caide* –Alcalde–, cuyas funciones de acuerdo con distintos doctrinarios como Ochoa Campos⁶¹, Valencia Carmona⁶² y Andrade Sánchez⁶³, además de consistir en la preservación de la vida común y de la expresión de la conciencia colectiva de la comunidad, comprendían la administración de justicia en nombre del Califa.

Como se enunció anteriormente, el proyecto de reconquista por parte de los españoles se sirvió en gran parte de la dispersión de los centros de poder de los árabes, con ello los monarcas españoles establecieron ciudades y pueblos que contuvieran la avanzada árabe, reedificándose en ese entonces las ciudades de León, Astorga, Tuy y Amaya.⁶⁴

A través de dicha estrategia surgieron los fueros municipales o *cartas-puebla*, los cuales de acuerdo con Joaquín Escriche, consistían en “...las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen las instituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los

⁵⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 2003, p. 105.

⁶⁰ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 94.

⁶¹ *Cfr.* OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 90.

⁶² *Cfr.* VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal...*, *cit.*, p. 106.

⁶³ *Cfr.* ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006, p. 16.

⁶⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 90.

pueblos.”⁶⁵ En efecto, *el fuero municipal permitió a la corona española la reconquista de la península a través de la restauración del esplendor de la autonomía municipal.*

Las cartas-puebla constituyen además un antecedente de la protección de las libertades municipales contenidas por primera vez en la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215, toda vez que además de conferir derechos a los habitantes de los pueblos a quienes les eran expedidas, estos funcionaban como limitaciones de la autoridad real.⁶⁶

En cuanto a la estructura y organización de los municipios españoles en el marco de las cartas-puebla, estas migraron del concejo abierto (del siglo X al XIV) al concejo cerrado (a partir del siglo XIV).

El concejo abierto de los municipios, de carácter democrático, tuvo su base en el *conventus publicus vicinorum*, la asamblea general de vecinos que se reunía el domingo a son de campana para resolver los asuntos de interés general, en ella se elegía a los titulares de los cargos municipales: *justicias* –jueces– y alcaldes, mismos que podían ser ocupados por todos los vecinos.⁶⁷

Hacia el siglo XIII, en su afán por consolidar el Estado español, la monarquía comenzó a centralizar a través de la sistematización uniformada de las regulaciones municipales, la soberanía difusa ejercida por los pueblos; es así que continuando con la tarea de unificación iniciada por su padre Fernando III –quien unió los reinos de Castilla y León–, Alfonso X formuló el fuero real y la ley de las Siete Partidas.⁶⁸ El reino de Castilla constituyó la piedra angular de la reconquista española, es así que durante el reinado de Alfonso XI, en las Cortes de 1349, se gestó el parteaguas del proyecto centralizador iniciado por el rey Fernando III; con la creación de la figura del Corregidor, un funcionario nombrado por el rey para intervenir en la pacificación de las ciudades, para intervenir en su mantenimiento, actuar en la instrucción y resolución de determinados conflictos, así como en la administración de

⁶⁵ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, reed. de Juan B. Guim, Paris, Librería de Rosa, Bouret y Cía., 1851, p. 714.

⁶⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

⁶⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 78.

⁶⁸ ESCRICHE, Joaquín, *op. cit.*, p. 720.

justicia,⁶⁹ se dio el golpe de gracia a la autonomía de que gozaban los municipios en virtud de las cartas-pueblas.

Una vez instituida la figura del Corregidor, la corona dividió el territorio castellano en sesenta y seis corregimientos, extendiendo el poder de dichos funcionarios dotándoles la facultad de nombrar lugartenientes en los territorios donde no yacía población o no había alcaldes ordinarios cuyo nombramiento estuviese dimanado de algún fuero.⁷⁰

Siguiendo este orden de ideas, durante el siglo XIV, la organización de los municipios dio luz a los concejos cerrados o ayuntamientos, los cuales tenían un remarcado carácter aristocrático toda vez que se conformaban por quienes desempeñaban los cargos municipales, sustituyendo con ello a la asamblea general de vecinos, además de los regidores. Aunado a los alcaldes, jueces y regidores, existían en el ayuntamiento otros oficios concejiles: El alférez real, quien llevaba el pendón de la ciudad; los fieles ejecutores, quienes tenían como deber el cumplimiento de las ordenanzas municipales; el procurador síndico, quien velaba por los intereses de la comunidad en las cuestiones judiciales y administrativas; el mayordomo, quien cuidaba de los bienes comunales; el escribano del concejo –quien era nombrado por el rey– y los porteros.⁷¹ La fuerza de los corregidores se materializó a través de la supervisión de los ayuntamientos.

A principios del siglo XVI, ante la inconformidad de las condiciones centralizadoras de la corona, los habitantes de las municipalidades emprendieron una fatídica lucha. El movimiento de los comuneros, originado en la Junta de Comuneros de Toledo de 1519, promovió acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas del rey Carlos V, quien respondió declarándoles la guerra el 31 de octubre de 1520, culminando la disputa meses después en la batalla de los campos de Villalar en abril de 1521, con la ejecución de los principales líderes de los comuneros.⁷²

Sin embargo, el municipio español vería un nuevo esplendor en la expansión de ultramar que la Corona gestaba precisamente en aquellos años.

⁶⁹ CUARTAS RIVERO, Margarita, "Los Corregidores de Asturias en la época de los Reyes Católicos", *Asturiensa Medievalia*, España, núm. 2, 1975, p. 259.

⁷⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano...*, cit., p. 56.

⁷¹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal...*, cit., pp. 108 y 109.

⁷² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 40 y 41.

1.1.4. México

Época prehispánica

Al margen del desenvolvimiento de las culturas del viejo continente, en América, particularmente en la meseta de Anáhuac, se gestaba una de las civilizaciones cuya influencia política se asemejaba en su tiempo a la del imperio romano. Hacia el siglo XIV, los Aztecas, una sociedad proveniente de la región de Aztlán, se organizaron bajo un gobierno monárquico que se consolidaría en un imperio cuya extensión territorial abarcaría gran parte de Mesoamérica.⁷³

De acuerdo con la leyenda, Huitzilopochtli se manifestó a través de uno de los sacerdotes mexicas para ordenarles que fundaran una ciudad donde estuviera un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente. Fue así como inició la peregrinación de los aztecas; conformada por siete clanes nahuas, cada uno con un jefe o caudillo, y a la cabeza de la peregrinación se situaban los sacerdotes, lo que denotaba la naturaleza teocrática del gobierno de la tribu.⁷⁴

Ahora bien, la organización política de los aztecas guardó un connotado carácter religioso hasta la fundación de Tenochtitlán, bajo la dirección de Tenoch, su último jefe sacerdotal. Una vez en la tierra prometida, los mexicas se distribuyeron en cuatro barrios o *calpullis*, y estos a su vez se subdividen en varios *calpulteotl*, variando el número de estos últimos en función de las divinidades que adoraban. Una vez constituida la ciudad y segmentada en *calpullis*, se hace posible una evolución en su forma de gobierno: el pueblo elige al primer *Uei'tlatoani*, Acamapichtli. Posteriormente la designación del monarca se realizaría a manos

⁷³ RABASA, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 14. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículos 39, 40 y 41*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, cuaderno 14, p. 11.

⁷⁴ CEBALLOS NOVELO, Roque J., “Las instituciones aztecas. Algunas consideraciones sobre su origen, carácter y evolución”, *Anales del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, México, quinta época, 1937, tomo II, octubre 1937, p. 290.

de los señores principales y, finalmente –y hasta la conquista–, por un Consejo o cuerpo electoral.⁷⁵

Las alianzas familiares al interior de los *calpullis* determinaron el consejo de ancianos como la forma de organización para la gestión de sus asuntos, en el cual recaía la autoridad suprema de la división territorial y la facultad de nombrar a sus funcionarios:⁷⁶ el *teachcauhuna* / *techcau*⁷⁷ o pariente mayor –similar al alcalde–, era el funcionario de mayor rango y estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones se centraban en administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli*, el producto de las tierras, así como velar por el orden y la impartición de justicia,⁷⁸ el *tecuhtli* o jefe militar, los *tequitlatos* o encargados de dirigir el trabajo comunal, los *calpizques* o recaudadores de tributos, los *centectlapixque* o encargados de las funciones de policía.⁷⁹ La segmentación del territorio de Tenochtitlán en los *calpullis* atisba, si bien de carácter primitivo, una organización proto-municipal similar a la de los *demos* en Grecia, siendo la institución mexicana una asociación humana de carácter natural y político.

Época colonial

⁷⁵ *Ibidem*, p. 292.

⁷⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “El municipio en México a cinco siglos de su aparición” en RETA MARTÍNEZ, Carlos y MENDOZA RUIZ, Joel (coord.), *500 años de la fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2020, p. 57.

⁷⁷ Existe una variación entre distintos autores respecto a la denominación de dicho funcionario; en todo caso, se aprecia únicamente una acotación de la denominación: *Teachcauhuna*. Véase: HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., *Derecho municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 11. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 11a, ed., México, Porrúa, 2018, p. 44. OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio: su evolución institucional*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981, p. 109. OVALLE FAVELA, José, “Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, p. 781.

⁷⁸ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., *Derecho municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 11.

⁷⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 109.

El desenvolvimiento del imperio azteca se extendería a lo largo de casi 200 años (1325 – 1521), sucumbiendo a la invasión española que comenzaría con la tercera expedición de Hernán Cortés, quien arribaría a la costa de Chalchicueyecan (hoy Veracruz) un 21 de abril de 1519 con la intención de rebasar los poderes otorgados por Diego de Velázquez el 23 de octubre de 1518, a saber: describir las regiones cercanas y sus secretos, conocer las minas de oro y enviar un barco a Cuba con las primeras informaciones, siguiendo una moral cristiana con los nativos hasta el punto de conseguir su evangelización.⁸⁰

Así las cosas, y partiendo del conocimiento de Cortés del derecho español, la fundación del primer municipio en América se da en torno a la ley de las Siete Partidas de Alfonso X; la cual permitía la intervención directa del rey en aquellas cosas en que exista un interés superior que beneficiara a la corona.

En efecto, a la fundación de la Villa Rica de la Veracruz (22 de abril de 1519), Cortés resigna los poderes de la expedición y es nombrado por el cabildo Capitán General y Justicia Mayor para con ello emprender la conquista de México.⁸¹

Una vez legitimadas las facultades de los conquistadores en el nuevo continente, continuaron su expedición hacia el altiplano y el 15 de agosto de 1520, Cortés funda un segundo municipio denominado Villa Segura de la Frontera (hoy Tepeaca, Puebla).⁸² Posteriormente, mientras se gestaba la caída de Tenochtitlan, los conquistadores fundan el primer ayuntamiento metropolitano; el ayuntamiento de Coyoacán sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a la Ciudad de México, sin embargo –según Valencia Carmona–, se desconoce la fecha exacta de su fundación por “haberse perdido los primeros libros de cabildo”.⁸³

Partiendo del contexto anterior, se advierte que, en efecto, como lo señala Ovalle Favela “...los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política

⁸⁰ GRUNBERG, Bernard et al., *Hernán Cortés, una vida entre dos mundos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2021, libro quinto, pp. 55 y 56.

⁸¹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano...*, cit., p. 60.

⁸² QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *op. cit.*, p. 51.

⁸³ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal...*, cit., p. 113.

producto de exigencias locales, sino como instrumento jurídico político de dominación, como título legalizador de los conquistadores”.⁸⁴

El marco normativo de la Nueva España se rigió conforme a distintos ordenamientos, siendo el primero de ellos el relativo al Derecho Castellano de Capitulaciones, el cual reconocía prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento, partiendo de tres categorías: los descubridores, los conquistadores y los adelantados; correspondiendo a estos últimos en virtud de dichas disposiciones, las regidurías perpetuas respecto de las villas y ciudades principales fundadas por ellos fundadas.⁸⁵

Aunado al derecho de las capitulaciones y con la intención de establecer una base sólida para la organización de las ciudades institucionalizadas, Cortés dictó en 1524 y 1525, las Ordenanzas de Cortés –las cuales han sido llamadas además como “Plan Municipal”–; con dichos instrumentos se reguló el nombramiento de las autoridades municipales, la formación de los cabildos respecto de sus funciones y competencias, el servicio militar, recaudación de diversos tributos y contribuciones, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas y encomiendas.⁸⁶

A mayor abundamiento de lo que dispuso Cortés en sus Ordenanzas, en 1573, el rey Felipe II emitió las Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias, las cuales regularon la fundación de pueblos y ciudades e instruyeron los consejos municipales como forma de gobierno.⁸⁷

En tales circunstancias, el sistema político de la Nueva España fue como sigue:

- a. En la península, un dispositivo central integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias;
- b. En la Nueva España:
 - i. Un dispositivo central integrado por el virrey y la audiencia;

⁸⁴ OVALLE FAVELA, José, “Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, p. 782.

⁸⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 52.

⁸⁶ MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *200 años de la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2013, t. VIII, pp. 25 y 26.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 21.

- ii. Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y
- iii. Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.⁸⁸

Es por ello que la consolidación geopolítica de la corona se sirvió de la instalación de ayuntamientos para no solo legitimar su dominación, sino para mantenerla y estructurar paulatinamente el Estado. Ante dicho contexto, en la Nueva España se distinguieron dos tipos de cabildos: el español y el indígena.

Cabildos españoles

Como se advierte de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, el régimen jurídico de las ciudades fundadas por los españoles a su llegada a la Nueva España fue implantado del municipio castellano de la Edad Media, variando el número de integrantes de los cabildos a partir de la importancia de las poblaciones, distinguidas tres categorías: metropolitanas, diocesanas o sufragáneas y villas o lugares, en ese sentido, el cabildo más profuso era el de las ciudades metropolitanas, el cual contaba con doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados de cada Parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano del Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Portereros. La presidencia de los cabildos estaba encabezada por los alcaldes ordinarios o los alcaldes mayores –corregidores–, en las ciudades en que había estos últimos.⁸⁹

Cabildos indígenas

A manera de dominación e integración de los pueblos originarios al proyecto de la corona española en el territorio conquistado, se instituyó en las comunidades indígenas el cabildo. Cortés impulsó un proyecto de reconstrucción del gobierno autóctono retomando el poder concentrado por los antiguos caciques o señores principales. Con el paso del tiempo, las

⁸⁸ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., *op. cit.*, p. 13.

⁸⁹ OTS CAPDEQUI, José María, *El Estado español en las Indias*, 8a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 62.

“repúblicas de indios” –catalogadas así para diferenciarlos de los cabildos españoles, a los que llamaban “repúblicas de españoles– contaron con gobernadores, alcaldes ordinarios, regidores y alguaciles, variando igualmente el número de funcionarios a partir del número de habitantes de las localidades de que se tratara.⁹⁰

No obstante la distinción, con la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz se ordenó la integración de los cabildos indígenas a los cabildos españoles.⁹¹

Ahora bien, de acuerdo con Mejía Pedroza, los cabildos novohispanos concentraban en su haber las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, que a continuación se enlistan:

a. Funciones administrativas

Las funciones administrativas comprendían, entre otras, la realización de obras públicas; el cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; la provisión de agua potable; el alumbrado; la plantación de árboles; la atención a los servicios públicos; la supervisión de mercados; la regulación de ventas y mesones; y la concesión de permisos para la venta de pan y carne, así como la organización de alhóndigas y pocitos.⁹²

En cuanto al patrimonio de los municipios, este se componía de: i) el uso común de bienes como fuentes, plazas, mercados, ríos y montes; ii) la titularidad de aquellos bienes que generaban ingresos suficientes para cubrir los gastos públicos; y iii) los impuestos que recaían en los ayuntamientos, cuya imposición era una facultad discrecional del rey.⁹³

b. Funciones legislativas

Contaban con facultades residuales ante aquello que no regularan las ordenanzas, para ello los ayuntamientos emitían disposiciones y acuerdos de observancia general.⁹⁴

c. Funciones jurisdiccionales

⁹⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal...*, cit., pp. 115-117.

⁹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 54.

⁹² MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *op. cit.*, p. 23.

⁹³ *Ibidem*, p. 24.

⁹⁴ *Idem*.

En materia civil y penal; debía haber dos alcaldes de acuerdo con las ordenanzas en cada villa o ciudad. Las facultades jurisdiccionales de los ayuntamientos se vieron profundamente reformadas en virtud de la Ordenanza de Intendentes del 5 de diciembre de 1786.⁹⁵

En la antesala de la independencia, el rey Carlos III asestó un golpe a la autonomía de los municipios coloniales; con la aprobación de las Ordenanzas de Intendentes del 4 de diciembre de 1786, las cuales suponían el desplazamiento de los gobernadores y corregidores de la facultad para formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de las tierras y edificios del municipio; absorbiendo la autonomía local en el virrey y los intendentes.

Siglo XIX

Ya en el siglo XIX, en el marco de la invasión napoleónica en España, el pronunciamiento del ayuntamiento de la Ciudad de México del 9 de agosto de 1808 profirió acerca de la soberanía popular y la soberanía nacional, las cuales irremediablemente referían al ayuntamiento en virtud de su naturaleza orgánica cercana al pueblo, con ello los representantes del ayuntamiento pretendían que se considerase a dicha institución como representante de la soberanía de la Colonia, atisbando de ante mano el sentir de la época respecto al poder central.⁹⁶

Una vez consumado el Grito de Dolores, al inicio de la ruta de independencia, el cura Hidalgo convoca el 17 de septiembre de 1810 a los vecinos notables del municipio de San Miguel el Grande (hoy San Miguel de Allende) con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para garantizar el orden y la tranquilidad pública que se verían comprometidos por el levantamiento armado.

El movimiento independentista, que se extendió por todo el territorio virreinal, puso de manifiesto las profundas desigualdades y abusos que sufría la población mexicana. La respuesta del virrey José de Iturrigaray fue la represión. El ejército realista persiguió a los insurgentes y los obligó a refugiarse en las zonas rurales. En 1811, Hidalgo y sus principales colaboradores fueron capturados y fusilados.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 58.

El marco jurídico municipal durante la primera mitad del siglo XIX fue movetizo y, naturalmente, voluble a los cambios de poder que atravesó nuestro país desde poco antes de proclamar su independencia –con la Constitución de Cádiz– y hasta después de ella con la paulatina promulgación de los textos constitucionales de dicho siglo: la Constitución Federal de 1824, las leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843; a pesar de la transición del federalismo al centralismo, con la pulverización de la autonomía que ello les conllevaba, los municipios consiguieron trascender a la Constitución de 1857. Sin embargo, de dichos vaivenes se advierte, en primer lugar, que el abandono de la institución municipal se traduce en la escueta o nula regulación al respecto en los textos constitucionales.⁹⁷ Y, en segundo lugar, que los jefes políticos instituidos por primera vez en la Constitución de Cádiz, permearon hasta el Porfiriato, *esbozando un federalismo de “papel” que no se transformaría en uno real sino hasta la institucionalización del Municipio Libre, en la Constitución de 1917.*⁹⁸

Siglo XX

A comienzos del siglo XX, los municipios mexicanos experimentaron un período de transformación y cambio significativo que dejó una huella indeleble en su desarrollo socioeconómico y político. Este periodo fue testigo de la transición de México de una sociedad predominantemente agraria a una nación en busca de su identidad y modernización institucional. En este contexto, el municipio, como unidad básica de la estructura política y administrativa, se erigió hacia un nuevo paradigma: el Municipio Libre.

La convergencia de los factores que propiciaron la Revolución Mexicana, así como las corrientes de pensamiento imperantes en los frentes de los caudillos delinearon un escenario complejo que marcó el devenir del nuevo régimen municipal en México.

A. La Constitución de 1917

⁹⁷ GONZÁLEZ MINCHACA, Dámaris, “El Municipio en México”, *República Jurídica Administrativa*, México, año 2, núm. 3, enero-junio de 2011, p. 25.

⁹⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, pp. 103-114.

El proyecto constitucionalista del presidente Carranza medró hacia el municipio moderno a través de la reforma del 25 de diciembre de 1914 al artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, que derivó de las adiciones al Plan de Guadalupe del día 12 de diciembre de 1914; dicha reforma consagró la libertad municipal como garantía de las conquistas de la revolución –previo a la promulgación de la Constitución de 1917– al afirmar en su exposición de motivos que:

[E]l ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios... y el progreso material de las municipalidades... contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del Pueblo por el Pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura... serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiasen a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

...Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

ARTICULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

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, el Municipio libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde recibieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años...⁹⁹

Ciertamente, la reforma de referencia precedió en lo sustantivo al proyecto de reforma presentado por el presidente Carranza al Congreso Constituyente, empero la comisión legislativa a que fue turnado, es decir, la Segunda de Puntos Constitucionales, presidida por los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, remitió al pleno del congreso un dictamen cuya fracción II del artículo 115 causó un acalorado debate que concluyó con la aprobación de una nueva redacción la madrugada del 30 de enero de 1917. El núcleo de la fracción en comento residía en la libertad económica del municipio, uno de los estandartes más enarbolados por el movimiento municipalista de la revolución, cuyo máximo exponente fue sin duda el diputado Jara, que en una de sus intervenciones en el debate del artículo 115 durante la 59ª sesión ordinaria celebrada en el teatro Iturbide el 24 de enero de 1917, fue:

Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le han dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha

⁹⁹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 85-87.

amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión.¹⁰⁰

Ciertamente, la libertad económica del municipio representa no solo la cúspide de la institucionalización de su autonomía y en consecuencia, del federalismo, sino además *la capacidad del municipio de cumplir con sus finalidades constitucionales*.

El debate en torno a la fracción II del artículo en comento llegó a su desenlace tras la propuesta del diputado Gerzayn Ugarte que surgió de la siguiente intervención:

Señores diputados: Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara —y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de

¹⁰⁰ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, 2016, t. III, p. 367.

nuestra clase humilde—, que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún Congreso local. Yo sí he sido, mas no cuando había municipios libres. Yo sí he sido diputado a una Legislatura local; y esta es la práctica, no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo del jefe político; tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamento presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: “[l]os 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.¹⁰¹

Así pues, la redacción del artículo 115 varió durante el proceso legislativo de la siguiente manera:

a) Proyecto del presidente Carranza

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 organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno

¹⁰¹ *Diario de los debates...*, cit., p. 622.

por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo 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 los habitantes de cada una, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete 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.¹⁰²

b) Primer dictamen de la Comisión

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 tres bases siguientes:

¹⁰² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 88.

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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo 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.¹⁰³

- c) Voto particular de los diputados Paulino Machorro y Narváez y Arturo Méndez, respecto del párrafo segundo

II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1º. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2º. Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3º. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base i de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oír al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

¹⁰³ *Diario de los debates...*, cit., p. 185.

Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior:

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.¹⁰⁴

- d) Voto particular de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, respecto del párrafo segundo

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.¹⁰⁵

- e) Propuesta del diputado Gerzayn Ugarte

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.¹⁰⁶

La redacción del artículo 115 se aprobó –siendo la definitiva hasta 1983¹⁰⁷–, finalmente, en los términos que a continuación se insertan:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 554.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 622.

¹⁰⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 95.

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.

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 encargo 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.¹⁰⁸

B. Las reformas a la Constitución

En 106 años de vigencia de nuestra constitución federal, el artículo 115 ha sufrido 17 reformas, de las cuales destacan los derechos políticos de la mujer en el ámbito municipal,¹⁰⁹ la introducción del sistema de minorías en la integración de las legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o más,¹¹⁰ la descentralización y el fortalecimiento al Municipio Libre,¹¹¹ el reconocimiento del municipio como órgano político y no solo administrativo,¹¹² la elevación a rango constitucional del municipio indígena,¹¹³ la reelección consecutiva de los ayuntamientos¹¹⁴ y la inclusión del principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos.¹¹⁵

Como se advierte, la historia constitucional del Municipio Libre guarda en sí misma la huella de la lucha por las conquistas sociales. No obstante, la reforma del 3 de febrero de 1983 reviste de una especial trascendencia toda vez que fue la primera en replantear de fondo las bases constitucionales de la institución legada por el Constituyente de Querétaro; el proyecto descentralizador del presidente Miguel de la Madrid resultó, en cierta forma, el arquitecto del municipio moderno en México.

¹⁰⁸ *Diario de los debates...*, cit., pp. 696 y 697.

¹⁰⁹ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, armonizado con el artículo 34 de la Constitución mediante decreto del 17 de octubre de 1953.

¹¹⁰ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

¹¹¹ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

¹¹² Decreto del Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

¹¹³ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001.

¹¹⁴ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

¹¹⁵ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2019.

La iniciativa del presidente De la Madrid presentada al Senado de la República el 6 de diciembre de 1982 reconoció en su exposición de motivos¹¹⁶ que la praxis política en México dio al federalismo una dinámica centralizadora, lo que representó un obstáculo para la modernización de las instituciones y para la consolidación de las libertades del municipio como conquista de la revolución. En ese sentido, la vertiente municipalista del proyecto de descentralización de mérito, robusteció al municipio a través de cambios que vigorizaron su hacienda, su autonomía política y sus facultades; resaltando de dicha reforma los siguientes aspectos:

1. Se dio mayor libertad al municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas, a través de la facultad exclusiva de los ayuntamientos de aprobar los presupuestos de egresos municipales con base en los ingresos disponibles.
2. Se precisaron los servicios públicos de prestación municipal: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos que las legislaturas locales determinen en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. De igual forma, se facultó al municipio para coordinarse y asociarse con otros municipios de una misma entidad federativa, para la prestación eficaz de los servicios públicos.
3. Se reestructuró la economía de las haciendas públicas municipales a través de la redistribución de las competencias en materia fiscal; atribuyendo al municipio la asignación de las contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora. Asimismo, se elevó a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que les sean asignadas.

¹¹⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 612.

4. Se extendió a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos mediante la supresión del requisito de contar con 300 mil habitantes o más.
5. Se facultó a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo y otras facultades tendientes al involucramiento municipal en el desarrollo urbano.

El municipio mexicano del siglo XXI se bosqueja desde una realidad compleja, con circunstancias y retos propios de cada caso, pero que en su conjunto conllevan una obligación de imprescindible importancia consagrada en el tercer párrafo del artículo primero constitucional: tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

1.2. Naturaleza jurídica del Municipio

La doctrina del derecho municipal ha identificado diversas teorías en torno a la naturaleza jurídica de su objeto de estudio, las cuales centran su debate, principalmente, en la autonomía –concepto que será abordado con mayor profundidad más adelante– que reviste a la institución. En ese sentido, al municipio se le llega a concebir como (i) organismo descentralizado por región, (ii) órgano que ejerce poderes concesionados, (iii) ente autárquico territorial y (iv) órgano autónomo.¹¹⁷

- i) Como organismo descentralizado por región

La escuela clásica del derecho administrativo concibe la gestión administrativa del Estado a través de un poder central, el cual para el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus fines acude a la creación de órganos de naturaleza descentralizada que conozcan a detalle las necesidades de cada localidad. En ese sentido, el maestro Gabino Fraga señala que el

¹¹⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 124.

municipio se constriñe a ser una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes al territorio de que se trate, sin constituir con ello una unidad soberana ni un poder adicional a los señalados por la Constitución.¹¹⁸

Así, la referida escuela francesa reconoce como elementos de la descentralización por región los siguientes:¹¹⁹

- Personalidad jurídica;
- La concesión de derechos públicos por parte del Estado al ente;
- Patrimonio propio; y
- Órganos de representación.

Así pues, desde una postura positivista el maestro Fraga apunta que la ley que crea o reconoce al municipio se traduce para efectos prácticos, en el acta constitutiva del mismo.¹²⁰

Hauriou señala que la descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y es al mismo tiempo un movimiento cuyas raíces son inmediatas a la nación y en consecuencia, constitucionales, con inclinación hacia restituir a la propia nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; recurriendo a la creación de centros de administración pública autónomos, en los cuales los representantes son elegidos de manera democrática y estos a su vez forman agencias colectivas o asambleas participantes del poder ejecutivo.¹²¹

Robles Martínez critica la postura de la escuela clásica al señalar que las posturas de que parten tratadistas como Fraga y Serra Rojas, siguiendo las ideas de André Buttgenbach, son inaplicables en México a razón de que los contextos en contraste –el francés y el mexicano– devienen rotundamente diferentes; mientras que el sistema de gobierno y administración de Francia es centralista, el de México es federal, lo que reviste al municipio mexicano de características distintas del francés.¹²²

Empero, si bien de manera financiera existe una naturaleza descentralizada en los recursos que integran la hacienda pública municipal –como se abordará más adelante– esto no implica

¹¹⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 218.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 219.

¹²⁰ *Cfr. Ibidem*, pp. 220 y 221.

¹²¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1988, t. I, p. 649.

¹²² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*. Editorial Porrúa. México, 2009, p. 27.

que la naturaleza jurídica del mismo corra dicha suerte, mucho menos el hecho de que coincidan los elementos de dicha forma de gestión administrativa con algunos de los que integran al municipio mexicano, cuyas finalidades de interés público se encuentran más allá de la prestación de servicios públicos; el municipio mexicano es un orden de gobierno y en ese sentido, su labor cotidiana conlleva el ejercicio del poder público a través de la expedición de reglamentos, autorizaciones y permisos, así como de la gestión de los elementos de seguridad pública, entre otros.

ii) Como órgano que ejerce poderes concesionados

Por otro lado y desde una perspectiva reduccionista, se ha considerado al municipio exclusivamente como un prestador de servicios públicos a través de la concesión del Estado para tales fines.¹²³

En ese sentido, la apreciación de la institución que nos ocupa a partir dichos criterios resulta por demás impropia ya que la legitimación del municipio para la prestación de servicios públicos no deriva de una manifestación de voluntad o de un acuerdo de voluntades entre el municipio y el Estado, sino que se señala en la Constitución que es la manifestación de la voluntad de la Nación.

iii) Como ente autárquico territorial

La concepción autárquica del municipio es una postura cuyo origen remonta al surgimiento de las ciudades, donde la concentración del poder era difusa y, por lo tanto, cada ciudad se perfilaba a ser un Estado en sí.

En su sentido etimológico, autarquía “es la calidad del que se basta a sí mismo”¹²⁴, e implica, por lo tanto, la dinámica social en un entorno cerrado, donde la administración

¹²³ MEJORADO OLÁGUEZ, Ángel, *Análisis Constitucional del Municipio en México, Tesis de doctorado*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2005, p. 492.

¹²⁴ COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, 3a. ed. 4a. reimp., Madrid, Gredos, 1987, p. 73.

pública se encuentra en plena capacidad de satisfacer las distintas necesidades de sus habitantes.

Si bien a principio de cuentas resultaría ideal concebir al municipio mexicano como una entidad autárquica –en términos de autosuficiencia–, el marco jurídico vigente y la realidad económica global anulan toda posibilidad puesto que no es posible concebir al municipio moderno fuera del Estado.

Ciertamente, resultaría impropio catalogar al municipio con dicho carácter, ya que si bien la autarquía de la *polis* griega constituye un antecedente para su génesis, es imprescindible tomar en consideración que el municipio es la ciudad en el Estado,¹²⁵ es decir, requiere sujetarse al imperio del sistema jurídico en que reside y, en ese sentido, gran parte de la integración conlleva de manera intrínseca una característica de interdependencia con el gobierno federal.

iv) Como órgano autónomo – El Municipio Libre

El concepto de autonomía ha sufrido una constante evolución; encuentra su génesis en los principios de las ciudades autárquicas de la antigua Grecia; su raíz etimológica parte del griego *αὐτονομία* formado por *αὐτοαυτο*, (sí mismo) *νόμος*, *νόμος* (ley), esto es, que vive según su propia ley o se gobierna por su propia ley. De acuerdo con la Enciclopedia Herder, la autonomía “es la capacidad de bastarse a sí mismo para preservar la propia individualidad frente a los demás o frente a la colectividad, a los que, no obstante, necesita en buena medida”.¹²⁶

Sin embargo, la concepción del municipio como órgano autónomo es una de las cuestiones más controversiales para los tratadistas municipales puesto que han buscado fincar un concepto estático de una institución construida a partir de una realidad histórica,¹²⁷ la cual naturalmente se aprecia en su contexto.

¹²⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano...*, cit., p. 45.

¹²⁶ ENCICLOPEDIA HERDER. Disponible en: <https://encyclopaedia.herdereditorial.com/wiki/Autonomía>

¹²⁷ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal: parte general*, México, UNAM, 2003, p. 283.

En ese sentido, resulta imprescindible retomar la Teoría Dialéctica de la Autonomía Municipal de Ives de Oliveira, la cual parte en un primer momento de la premisa de que el municipio es una institución surgida antes del Estado, teniendo en consecuencia el derecho de autogobierno, con amplia base política; siguiendo en un segundo plano su incorporación al Estado; y llegando, por último al paradigma del Estado Moderno, donde el municipio tiene tres aristas fundamentales, ceñidas a su círculo fundamental de acción: i) en lo político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; ii) en lo administrativo, en la organización de sus servicios públicos; y iii) en el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas.¹²⁸

Las aristas o esferas de la autonomía están estrechamente relacionadas; cada una de ellas está encaminada al cumplimiento de los fines del municipio y con ello, las limitaciones y el alcance de cada una afecta invariablemente a las otras, es decir, que la falta de recursos (autonomía financiera) limita la prestación de servicios públicos (autonomía administrativa).¹²⁹

En efecto, el devenir histórico en torno a la autonomía municipal ha conducido al complejo paradigma contemporáneo, cuyos elementos contrastan con sus diversas concepciones a lo largo de la historia de la institución que nos ocupa, como se abordó líneas arriba:

La concepción primitiva de la autonomía en la *polis* griega se fundaba en la religión; desde este estadio primitivo de las civilizaciones se advertía la trascendencia de este atributo dado que sin la autonomía no se concebía la existencia de las ciudades y en consecuencia, sus ciudadanos se convertían en esclavos.

Ulteriormente, en Roma la autonomía de las municipalidades adoptó un carácter jurídico de mayor envergadura; más allá de la concepción religiosa, el derecho romano fundamentó la autonomía a partir la preservación del régimen jurídico interno de las ciudades aliadas, en miras hacia la preservación del orden y de la consolidación de la hegemonía del Imperio.

¹²⁸ OLIVEIRA, Ives de, *Curso de Derecho Municipal*, trad. de Beatriz F. Dalurzo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, pp. 81-95.

¹²⁹ HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel, “La autonomía municipal en el constitucionalismo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 30, enero-junio de 2014, p. 99.

Después, durante la reconquista española, las cartas pueblas atisbaron la concepción moderna de la autonomía ya que no solo reconocieron como prerrogativa de las municipalidades el gobierno interno, sino que además establecieron límites a la autoridad real a través de los derechos conferidos a los habitantes de los pueblos a quienes les eran expedidas.

Las constantes disputas políticas del siglo XIX cimbraron de manera errante la naturaleza jurídica del municipio mexicano, mientras que el centralismo acaparó a la libertad de gestión de los municipios, estos resistieron su yugo hasta encontrar en el federalismo su hábitat natural.

Siguiendo este orden de ideas, la descentralización administrativa fortalece de manera dialéctica el concepto de autonomía municipal al reconocerlo como parte fundamental de los órganos de administración pública local, llegando el municipio a tomar un papel cada vez más relevante en la gestión de gobierno a partir de la necesidad del gobierno “central” por resolver de manera inmediata las necesidades de la población.

Empero, la autonomía municipal encontró su mayor apogeo en el *Municipio Libre* de la Constitución de 1917; que si bien se ha consolidado de manera progresiva a través de las distintas reformas a la Constitución, su piedra angular –*la autonomía financiera*– a que se refería el ilustre diputado Heriberto Jara, consagró no solo a la libertad política de los municipios, sino que abrió la pauta para la materialización de la función social del municipio a través de afianzar sus ingresos, libres de la intervención del poder mezquino de los jefes políticos. En efecto, la expansión de la esfera de autonomía de los municipios a partir de su reconocimiento no solo como órgano administrativo sino además como órgano político; ha apuntalado hacia la instauración del federalismo moderno, que, en el paradigma del Estado protector y garante de los derechos humanos, erige al Municipio Libre como una garantía del estado de derecho y del desarrollo humano.

En suma, el devenir histórico del municipio –y, en consecuencia, de sus atributos– es a su vez la narrativa de la disputa por el respeto a la individualidad, las libertades y los derechos de los agentes sociales. La autonomía municipal encumbra en su máximo esplendor, los derechos y garantías de quienes habitan las municipalidades; es el baluarte de la revolución de las instituciones y, en suma, reconoce la trascendencia de la realidad histórica que da homogeneidad y materialidad al Estado. Por ello, ante el paradigma constitucional vigente,

la autonomía municipal se instaure como una garantía de promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

1.3. Concepto de Municipio

Para esta investigación se utilizará el concepto de municipio propuesto por Quintana Roldán, definido como “la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”¹³⁰

El paradigma de los derechos humanos ha remarcado el enfoque naturalista en el estudio de la ciencia jurídica, por ello, el presente estudio analiza al municipio a partir de las premisas de la escuela sociológica y *ius* naturalista del municipio.

En efecto, la corriente de pensamiento imperante en el Estado moderno presupone que el derecho y las instituciones que lo rodean, son una consecuencia del desarrollo de las civilizaciones; Posada confirmaba el carácter natural y de sociedad fundamental del municipio al concebirlo como el “núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad”.¹³¹ Ciertamente, la génesis de la sociedad se advierte de la dinámica del núcleo familiar; es ahí precisamente donde se marca la pauta para el comienzo de la dialéctica social puesto que como se señala en el apartado que antecede, la familia de nómadas eventualmente se interrelaciona con otras y con ello surge la fratría, la cual con el paso del tiempo se incorpora a la tribu, y esta eventualmente conformó confederaciones, las cuales con el paso del tiempo darían lugar a las ciudades estado griegas y que partiendo de dichas bases, constatarían a la gran ciudad del mundo antiguo: Roma, una ciudad dentro del Estado.

La dialéctica de la sociedad sería imposible de comprender sin la conceptualización de la división del trabajo social, la cual de acuerdo con Durkheim es al mismo tiempo una ley de

¹³⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 5.

¹³¹ POSADA, Adolfo, *op. cit.*, pp. 49-52.

la Naturaleza y, en consecuencia, se convierte en una regla moral.¹³² En efecto, para la vida en sociedad resulta necesaria *per se* la interdependencia de los individuos que la conforman por las funciones que en ella estos desempeñan.

Partiendo de este orden de ideas, el municipio surge como un hecho social que, sin negar la existencia de un concepto legal del mismo, es una realidad a la que el derecho reconoce y dota, por consiguiente, del andamiaje normativo que desde su función coercitiva, conserva la unidad e integridad de las instituciones que naturalmente del devenir histórico surgieron. La concepción de la institución municipal a partir de estas corrientes de pensamiento le reconoce una dimensión peculiar: un derecho natural a la autonomía.¹³³

En efecto, tanto los tratadistas de la escuela sociológica como los *ius naturalistas* sitúan al municipio en un orden previo al Estado, donde la dinámica social propicia su establecimiento y, en consecuencia, su metamorfosis depende de los fenómenos naturales y sociales que en estos se manifiesten.

¹³² DURKHEIM, Emile, *La división del trabajo social*, 6a. ed., trad. de Carlos G. Posada, México, Colofón, 2007, pp. 50 y 51.

¹³³ ALBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, p. 142.

CAPÍTULO II. AUTONOMÍA Y FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL

Ahora bien, una vez abordadas la evolución histórica, concepto y naturaleza jurídica del municipio, es menester entrar en detalle de los elementos y características que le son propios en virtud del marco jurídico mexicano.

Por ello, en el presente capítulo se examinarán los elementos que conforman la institución municipal, así como su funcionamiento orgánico, con el objetivo de esclarecer el papel que desempeñan sus características, funciones y operadores en la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

2.1. Autonomía municipal

La autonomía del municipio mexicano, como quedó asentado en la revisión histórica del apartado anterior, es una conquista de la revolución materializada en el artículo 115 Constitucional. El carácter social de la Constitución de 1917¹³⁴ apuntaló por consumar la protección constitucional de los derechos individuales y sus garantías enfatizados por el constitucionalismo liberal del siglo XIX, a través de la adopción de las reformas con contenido social impulsadas mediante diversos decretos por el presidente Carranza entre 1914 y 1915; entre otras, la ya referida Ley del Municipio Libre y la del Divorcio, la Ley Obrera y la Ley Agraria, la de reformas al Código Civil y la de abolición de las tiendas de raya.¹³⁵

El Municipio Libre, al ser una institución surgida dentro del paradigma del constitucionalismo social, le corresponde la autonomía como garantía institucional a través de su regulación constitucional. Al respecto, Schmitt ejemplifica como garantías institucionales de los municipios, los llamados derechos fundamentales de estos, contenidos tanto en la Constitución de Fráncfort de 1849, a saber: la elección de sus directores y representantes, la administración independiente de sus asuntos bajo la alta inspección del

¹³⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, “Teoría de la Constitución”, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho UNAM*, México, Porrúa, 2015, p. 87.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 265 y 266.

Estado legalmente ordenada, entre otras, así como el derecho de los municipios y las asociaciones de municipios, a la administración autónoma dentro de los límites de la ley, contenido en la Constitución Alemana de 1919; en ese sentido, el autor afirma que tal institución no puede ser suprimida y que todas las leyes que por su contenido objetivo nieguen la administración autónoma del municipio o arrebaten su esencia, devienen inconstitucionales.¹³⁶

Jellinek al respecto conceptualizaba a los derechos fundamentales de los municipios de la siguiente manera:

Los municipios tienen, como toda asociación, derechos que por su naturaleza no rebasan los límites de la libertad de asociación privada reconocida por el Estado. Gozan en este sentido del derecho a instituir órganos propios, a la admisión de miembros, a administrar sus bienes, a gobernar sus asuntos locales; en una palabra, ejercen la función administrativa privada dentro de la extensión de que antes hemos hablado. El Estado regula también, sin duda alguna, de muy distintos modos, este campo de actividad en sus leyes municipales; pero hasta tanto que una regla jurídica dictada por el Estado con carácter restrictivo no le reconozca otro límite o dominio de poder, lo que vale aquí es la voluntad propia del municipio, la cual sólo tiene su límite en los fines de la asociación. Los municipios están además investidos por la ley de un derecho de soberanía estatista; es decir, su imperium le es concedido de tal suerte, que tienen derecho a exigir el ejercicio del mismo, el cual, no sólo le es garantido en interés del Estado —pues mediante la administración autónoma parece lograr mejor sus fines que por obra de órganos del Estado—, sino también en interés propio.¹³⁷

Al respecto, Schmitt establece el siguiente concepto de garantía institucional: “Existe sólo dentro del Estado, y se basa no en la idea de una esfera de libertad ilimitada en principio, sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que, como tal, es siempre una cosa

¹³⁶ Cfr. SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011, p. 232.

¹³⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 568.

circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aún cuando las tareas no estén especializadas en particular, y sea admisible una cierta «universal unidad del círculo de actuación»¹³⁸.

En efecto, los ideales que dieron origen al municipio libre –la no intervención de poderes mezquinos en la administración del mismo, así como la responsabilidad social del municipio– propiciaron el establecimiento de la autonomía de la institución como una protección contra la intromisión de otros poderes del Estado en la esfera de sus competencias, asegurando al mismo tiempo una esfera nuclear de autonomía. Así pues, es acertada la opinión de Pedro Torres Estrada al respecto cuando afirma que “cuanto más fortalecidas estén las garantías institucionales en un sistema normativo, más se fortalecen los derechos fundamentales, ya que son medios de armonía para que la sociedad tenga estabilidad política y en consecuencia jurídica”.¹³⁹

No obstante, resulta imprescindible enfatizar el funesto diagnóstico ante el que se erige la presente investigación; en el siglo XXI la autonomía de los municipios mexicanos se ve afectada de manera ineludible por las condiciones materiales de vida como refería Marx.¹⁴⁰ En ese sentido, la relatividad de la autonomía no debe, en ningún momento, comprender una dimensión inferior a aquella que permita a los municipios llevar a cabo el servicio de sus tareas y sus fines –en términos de Schmitt–, es decir, *que la garantía institucional de la autonomía es a su vez el derecho subjetivo de los habitantes del municipio a que éste último cuente con los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones* y, en consecuencia, no se exponga al incumplimiento generalizado de las mismas.

El angustiante contexto económico global, así como las condiciones alarmantes de las finanzas públicas municipales, sitúan a la autonomía municipal ante un escenario de posible evolución dialéctica; su negación a partir de las condiciones económicas imperantes –la constante reducción de sus participaciones federales, así como el incremento constante de su gasto corriente– atisba la clave para el siguiente estadio de la autonomía municipal: la

¹³⁸ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, 232.

¹³⁹ TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 35.

¹⁴⁰ MARX, Karl, *Contribución a la crítica de la economía política*, 9a. ed., trad. de Jorge Tula *et al.*, México, Siglo XXI, 2008, p. 4.

regulación de la insolvencia del municipio es la consolidación de una nueva era del Municipio Libre.

La autonomía del municipio, en virtud del artículo 115 Constitucional, le apareja las siguientes características, mismas que serán abordadas con mayor detenimiento *infra*:

- 1) Personalidad jurídica propia;
- 2) Patrimonio propio;
- 3) Ausencia de subordinación jerárquica entre el gobierno local y el ayuntamiento;
- 4) Libertad de administración de su hacienda;
- 5) Cuenta con facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales; y
- 6) El ayuntamiento es de elección popular directa.

2.2. Territorio y población municipal

El carácter político del municipio trae consigo el reconocimiento de sus elementos fácticos de existencia: territorio y población municipal.

El elemento territorial del municipio es la superficie geográfica sobre la que se asienta el municipio y sobre el que ejerce su imperio. Al respecto, la doctrina refiere que el municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni el subsuelo; la superficie es la dimensión de la que no podría prescindir dado que más que un elemento, es una condición para su existencia. El territorio municipal de acuerdo a sus actividades económicas preponderantes, puede ser urbano, rural o mixto.¹⁴¹

El elemento humano de los municipios es a su vez, el presupuesto intrínseco de su existencia. Al ser una institución surgida de la convivencia de los seres humanos, requiere de relaciones de vecindad, proximidad e intereses comunes, así como en un plano más ideal, de ayuda mutua, colaboración, solidaridad e integración. La integración de lo anterior constituye

¹⁴¹ ÁNGELES REYNOSO, María Eugenia, “El territorio y la población del municipio”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 70.

el parteaguas para que el municipio pueda constituirse no solo como un agregado humano sino como una asociación de vecindad con protección constitucional.¹⁴²

La población municipal se divide en habitantes y vecinos, los primeros son aquellos que transitoria y habitualmente residen en su territorio, mientras que los vecinos son los habitantes que han residido por un tiempo y el procedimiento que establezcan la Ley Orgánica Municipal del estado que se trate. Asimismo, las leyes orgánicas prevén como causal de pérdida de la calidad de vecino, la aceptación de dicha calidad en un municipio distinto del que la ostentaban.¹⁴³

La población es, en síntesis, el sujeto de derecho del municipio. Ello implica que las normas dictadas por el municipio, así como los servicios públicos por él prestados repercuten directamente en la esfera jurídica de sus habitantes y vecinos.

2.3. Órganos de gobierno y gestión del municipio

En virtud de la fracción I del artículo 115 constitucional, el gobierno del municipio mexicano es ejercido a través del Ayuntamiento, un órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos cuyo número variará de acuerdo con la ley orgánica municipal que corresponda, partiendo del número de habitantes de cada municipio.

La doctrina del derecho municipal ha distinguido principalmente tres formas de gobierno: i) por comisión, ii) por órganos duales y iii) por gerente. A continuación se exponen de manera breve las particularidades de los sistemas de gobierno municipal.¹⁴⁴

El sistema por comisión consiste en la dirección y gobierno del municipio a través de un cuerpo colegiado, con facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. En este sistema, los comisionados son iguales entre sí y generalmente presiden el órgano colegiado de manera rotativa.

¹⁴² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 9a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 181 y 182.

¹⁴³ ÁNGELES REYNOSO, María Eugenia, *op. cit.*, pp. 79-83.

¹⁴⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., “El gobierno municipal”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *op. cit.*, pp. 110-112.

Por otra parte, el sistema por órganos duales se caracteriza por contar con un órgano de carácter ejecutivo (alcalde) y otro de carácter deliberante (consejo), cuyas funciones en ningún momento sufren interferencia entre sí. Entre ambos órganos de gobierno solo existe colaboración o complementación en sus actividades.

El sistema de gerente parte, en esencia, del sistema por comisión. Sin embargo, su administración ejecutiva es delegada para ser ejercida de manera unipersonal a través de un *manager*; por lo cual, está a su cargo el control completo de los asuntos de la localidad, con excepción de aquellos cuya importancia y trascendencia requieran ser reportados al consejo.

Ahora bien, el caso del municipio mexicano, ha suscitado un disenso doctrinal en cuanto a la naturaleza de su sistema de gobierno; por un lado la doctora Rendón Huerta afirma que el municipio mexicano se rige por un sistema de órgano dual, aseverando que la función pública municipal se ejerce de manera ejecutiva y directiva a través del presidente municipal, mientras que la función deliberativa y normativa se ejerce a través del ayuntamiento.¹⁴⁵ Por otro lado, el doctor Quintana Roldán sostiene que el sistema de gobierno del municipio mexicano es *sui generis*, toda vez que se trata de un sistema de comisión impropia en el que a diferencia de su versión pura, sus integrantes tienen *status* diferenciados y jerarquizados, con funciones distintas que cumplir, empero integrando todos ellos un cuerpo colegiado.¹⁴⁶

En efecto, el orden constitucional mexicano reconoce la naturaleza del sistema de gobierno municipal por comisión impropia al establecer, como se refirió supra líneas, que el gobierno de los municipios será a través de un ayuntamiento integrado por un *Presidente Municipal y los regidores y síndicos que la ley correspondiente determine*.

2.3.1. Integración del Ayuntamiento

La operatividad de los municipios es posible a través de la distribución de atribuciones en los distintos miembros del Ayuntamiento como a continuación se mencionan de manera general, sin perjuicio de aquellas que señalen las respectivas leyes orgánicas municipales.

¹⁴⁵ Cfr. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

¹⁴⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, p. 204.

A. Presidente Municipal

El presidente municipal es el funcionario en quien recaen considerablemente las responsabilidades de mayor trascendencia en el Ayuntamiento. Es el encargado de la función ejecutiva del órgano colegiado, cuenta con voto de calidad en caso de empate en las sesiones de cabildo; ejerce la jefatura de las corporaciones de seguridad pública municipal y propone la designación de funcionarios como el Tesorero y el Secretario; celebra a nombre y por acuerdo del Ayuntamiento, todos los actos necesarios para la consecución de los fines municipales y la prestación de los servicios públicos. En suma, preside y dirige las labores del Ayuntamiento, encabeza las relaciones del municipio con otros órdenes y órganos de gobierno, y asume la conducción política de la localidad en pos de lograr la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales del municipio.¹⁴⁷

B. El Síndico

La sindicatura municipal es el órgano unipersonal o pluripersonal que se encarga de velar por los intereses municipales; representa jurídicamente al municipio en controversias jurisdiccionales y en la gestión de la hacienda pública municipal, revisando y autorizando los cortes de caja de la tesorería y vigilando la ejecución legal del presupuesto; asimismo, funge como auxiliar del Ministerio Público en la atención de primeras diligencias urgentes cuando el municipio carece de un módulo de atención temprana. Cuenta con voz y voto en las sesiones de cabildo.¹⁴⁸

C. Los Regidores

Los regidores son representantes populares integrantes del Ayuntamiento; su función básica es propiciar la naturaleza deliberante del cuerpo colegiado a través de su voz y voto en las sesiones de cabildo. De igual forma vigilan las áreas de la administración pública que les son

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 230 y 231.

¹⁴⁸ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México*, México, Porrúa, 2009, p. 60.

encargadas y desempeñan las comisiones. Su número es variable y son electos por planilla a través del principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, de conformidad con la ley orgánica municipal en función de la densidad poblacional de cada municipio.¹⁴⁹

D. El Secretario

El secretario del Ayuntamiento es el funcionario encargado de reunir los datos necesarios para la elaboración del informe que rinda el Presidente Municipal al Ayuntamiento; de expedir constancias y certificaciones que solicite la población; de remitir y atender lo relativo a los acuerdos del Ayuntamiento que requieren aprobación de la legislatura local o del Gobernador; de levantar las actas de Sesión de Cabildo y convocarlas cuando así lo determine la ley orgánica municipal; de controlar la correspondencia oficial, y en general, de aquellas funciones que le son propias como jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal.¹⁵⁰

E. El Tesorero Municipal

La tesorería municipal es el órgano encargado de recaudar los ingresos municipales y ejercer el gasto público; de llevar a cabo la contabilidad y el control presupuestal, así como de elaborar la cuenta pública; y de imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales y administrativas de su competencia, asimismo, se encuentra bajo su responsabilidad el registro y control de la deuda pública municipal y su informe periódico al Ayuntamiento sobre el estado de la misma.¹⁵¹

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado, cabe señalar que este se realiza a través de sesiones denominadas de cabildo, cuyas decisiones son adoptadas por mayoría de votos, y se clasifican en ordinarias, extraordinarias, solemnes y permanentes, las cuales por regla general son públicas, con excepción de aquellas que por la

¹⁴⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal...*, *cit.*, pp. 158 y 159.

¹⁵⁰ LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Porrúa, 2007, p. 128.

¹⁵¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, pp. 248-261.

naturaleza de sus asuntos impliquen que sean privadas, requiriéndose para su instalación la presencia de la mayoría de sus miembros. A continuación se exponen brevemente las particularidades de las sesiones de cabildo.¹⁵²

- Ordinarias: Las celebradas periódicamente en la fecha o plazos que establezca la ley orgánica y en las cuales se traten los asuntos de la competencia del Ayuntamiento.
- Extraordinarias: Generalmente son convocadas a juicio del Presidente o de dos o más regidores, con motivo de asuntos urgentes que por su naturaleza o circunstancias no puedan postergarse, asimismo en estas sesiones solo será abordado el asunto por el que se convocaron.
- Solemnes: El ayuntamiento les da ese carácter por la importancia que revistan, algunos ejemplos son las celebradas para recibir el informe del Presidente Municipal; las que toman protesta del nuevo Ayuntamiento; las que conmemoran aniversarios históricos; y las que son instaladas para recibir a los representantes de otros poderes del Estado o personalidades distinguidas.
- Permanentes: Se instalan para atender aquellos asuntos que requieran la atención continua del cabildo, por ejemplo, aquellas en que se estudie, discuta y apruebe un reglamento.

Para el cumplimiento de los fines del municipio, la totalidad de las leyes orgánicas contemplan un sistema de gestión a partir de Comisiones, que son grupos temporales o permanentes, integrados por los miembros del Ayuntamiento para la investigación, estudio, supervisión y propuesta de solución de determinadas ramas administrativas y problemas de competencia del municipio. Los dictámenes por los que propongan resolver una determinada problemática municipal, deberán ser aprobados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo y la comisión dictaminadora será responsable de vigilar que se ejecuten los acuerdos de la asamblea.¹⁵³

¹⁵² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 218-220.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 220.

Las necesidades y los recursos económicos de los municipios determinarán el número de comisiones y las áreas administrativas a que estas se dediquen, sin embargo, las más frecuentemente contempladas en las leyes orgánicas son las siguientes:¹⁵⁴

- De gobernación. De seguridad pública y tránsito. De protección civil;
- De planeación para el desarrollo;
- De hacienda;
- De agua, drenaje y alcantarillado;
- De mercados, centrales de abasto y rastros;
- De alumbrado público;
- De obras públicas y desarrollo urbano;
- De fomento agropecuario y forestal;
- De parques, jardines y panteones;
- De cultura. De educación pública. De deporte y recreación;
- De turismo;
- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población; y
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal.

2.3.2. Estructura Orgánica del Municipio

Al igual que la Federación y las entidades federativas, el municipio adopta en su régimen interno la división formal de su actividad administrativa en dos: centralizada y paramunicipal, las cuales se encuentran estructuradas en las leyes orgánicas municipales con base en los siguientes sistemas, a partir de sus limitaciones económicas.¹⁵⁵

¹⁵⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, p. 262.

¹⁵⁵ LÓPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

1. Sistema rígido o cerrado: Establece una serie de dependencias que ineludiblemente deberán existir, y en caso de que las condiciones económicas del municipio no sean las óptimas, una o más dependencias podrán tener el mismo titular.
2. Sistema mixto: Establece el mínimo de dependencias que deberán existir, de acuerdo con las condiciones económicas del municipio.
3. Sistema libre: Se limita a mencionar órganos imprescindibles del municipio como la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, sin embargo, no profundiza, establece ni regula más dependencias.

A. Sector Central de la Administración Municipal

La estructura del sector central obedece a un principio de subordinación al presidente municipal como órgano ejecutivo del Ayuntamiento, así, este ámbito de la administración pública del municipio es el conjunto de órganos dependientes del poder público municipal que tienen por finalidad realizar las tareas de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas, de conformidad con las políticas y lineamientos que establezcan el Ayuntamiento y el Plan Municipal de Desarrollo.¹⁵⁶

Para el despacho de sus asuntos administrativos y para el desahogo de sus funciones, el Ayuntamiento se auxilia de las siguientes dependencias básicas, las cuales pueden existir o no de acorde con las posibilidades económicas y las necesidades de cada municipio: a) Secretaría del Ayuntamiento, b) Tesorería, c) Oficialía Mayor, d) Dirección de Servicios Municipales, e) Dirección de Seguridad Pública, f) Dirección de Obras Públicas y g) Direcciones de otras áreas administrativas.

Ahora bien, en virtud del principio jerárquico imperante en la centralización administrativa, obedeciendo a aspectos geográficos, políticos o propiamente administrativos, y derivado de la realidad cambiante en que actúan los diferentes ordenes de gobierno, el ente municipal se sirve de la creación de órganos desconcentrados, cuya esencia es su autonomía técnica y funcional para atender las cuestiones técnicas de índole no política, lo que les

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 134.

reconoce una competencia propia limitada por materia o territorio, pero sin contar con personalidad jurídica propia.¹⁵⁷

Un claro ejemplo de este tipo de órganos son los delegados y los agentes municipales, quienes ejercen facultades delegadas en los centros de población lejanos a las cabeceras municipales.

B. Sector Paramunicipal

A fin de cumplir con sus funciones constitucionales, los municipios están facultados, de conformidad con sus leyes orgánicas, para constituir organismos públicos descentralizados, así como para aportar de su patrimonio para la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.¹⁵⁸

Los organismos públicos descentralizados municipales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y orgánica, y funciones de autoridad administrativa.¹⁵⁹ Un ejemplo de estos organismos a nivel municipal se encuentra presente en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; los artículos 3o,16 y 17 de la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas establecen que los servicios referidos se prestarán por los organismos operadores, los cuales se crearán como organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal y que formarán parte del sector paramunicipal de ésta.¹⁶⁰

¹⁵⁷ CEBALLOS DAZA, José Luis, “La administración municipal centralizada”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *op. cit.*, pp. 181 y 182.

¹⁵⁸ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

¹⁵⁹ AGUILAR ESPINO, Miguel Ángel, “La administración municipal complementaria”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *op. cit.*, p. 206.

¹⁶⁰ ARTÍCULO 3o.- Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento estarán a cargo de los Municipios, con el concurso del Estado, los que se prestarán, en los términos de la presente Ley, a través de:

- I. Organismos operadores municipales;
- II. Organismos operadores intermunicipales;
- III. Secretaría del Agua y Medio Ambiente, o bien;
- IV. Por particulares que cuenten con concesión o hayan celebrado el respectivo contrato de prestación de servicios u otro análogo.

La constitución de empresas paramunicipales se presenta ante los Ayuntamientos como una herramienta de impulso al desarrollo local. Desde el gobierno del presidente De la Madrid, los gobiernos municipales, con el propósito de generar riqueza para la comunidad e ingresos para la administración, han creado empresas paramunicipales a fin de generar empleos permanentes y dignos, “que permitan hacer efectiva una distribución regional del ingreso, que induzca al arraigo de la población en su lugar de origen”,¹⁶¹ lo anterior toda vez que el contexto socioeconómico de los municipios previo a la reforma de 1983 era paupérrimo, lo que se tradujo en una ola de migración sin precedentes hacia los Estados Unidos de América; en la década de los ochenta el 49% de la composición de los inmigrantes que ingresaban a dicho país eran procedentes en su mayoría de México, Centroamérica y el Caribe.¹⁶²

Además de los organismos públicos descentralizados y de las empresas paramunicipales, los municipios también se encuentran facultados por las leyes orgánicas municipales para la creación de fideicomisos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, como una

Los organismos señalados en las fracciones I y II, formarán parte de la administración paramunicipal de los Ayuntamientos y la secretaría a que se refiere la fracción III de la administración centralizada del Ejecutivo del Estado, a efectos de prestar los servicios objeto de esta Ley...

ARTÍCULO 16.- Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la construcción y operación de la infraestructura hidráulica correspondiente a cargo de los Municipios, se prestarán y realizarán por los organismos operadores respectivos o en su defecto, por la Secretaría del Agua y Medio Ambiente, en los términos de la presente Ley.

ARTÍCULO 17.- Se crean los organismos operadores municipales como organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa, mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere la presente Ley...

¹⁶¹ FERNÁNDEZ VERTTI, Néstor, “La empresa paramunicipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 16-17, octubre de 1984-marzo de 1985, p. 216. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24600/22050>

¹⁶² VERDUZCO IGARTÚA, Gustavo, “La migración mexicana a Estados Unidos: recuento de un proceso histórico”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. XIII, núm. 39, septiembre-diciembre de 1995, p. 573. Disponible en: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/793>

alternativa hacia el cumplimiento con sus finalidades de interés público. A través de su aportación como fideicomitente, de bienes del patrimonio municipal, el municipio instruye a una institución financiera como fiduciaria, la prestación de servicios públicos a los fideicomisarios, que son generalmente los habitantes del municipio.¹⁶³ Es común identificar los fideicomisos municipales en la conservación y mantenimiento de diversos centros históricos de algunas de las capitales de las entidades federativas: en la ciudad de Chihuahua, el Ayuntamiento de la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, en sesión ordinaria de cabildo del 13 de junio de 2018, aprobó la creación del Fideicomiso del Centro Urbano e Histórico, cuyo acuerdo fue publicado en la Gaceta Municipal núm. 29, de fecha dos de julio de 2018.

2.3.3. Facultades, Atribuciones y Finalidades del Municipio

En su desempeño constitucional, el municipio está investido con distintas facultades para el cumplimiento de sus fines, las cuales la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera ha tenido a bien clasificar de acuerdo con las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva del municipio:¹⁶⁴

La primera función se materializa en la expedición de reglamentos y disposiciones internas, los cuales se abordarán de manera concisa a continuación. Si bien el municipio no legisla en sentido formal, sí ejerce funciones materialmente legislativas toda vez que emite disposiciones de carácter reglamentario. Así entonces, el municipio se encuentra facultado para emitir reglamentos en torno al funcionamiento interno del ayuntamiento; la división administrativa y territorial del municipio; la preservación del orden público y la protección y preservación del medio ambiente, entre otras.¹⁶⁵

La función jurisdiccional del municipio se refleja en el control de legalidad que ejerce el municipio respecto de los actos emanados por sus autoridades, así como en el nombramiento de jueces cívicos, quienes son nombrados por el ayuntamiento y ejercen funciones materialmente jurisdiccionales.¹⁶⁶

¹⁶³ AGUILAR ESPINO, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 207.

¹⁶⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, pp. 180 y 181.

¹⁶⁵ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *op. cit.*, p. 157-161.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 167.

La función administrativa comprende el mayor número de facultades del municipio en virtud del abanico de posibilidades que la gestión cotidiana del ente administrativo representa; abarca desde el control del patrimonio municipal, la regulación del sistema económico y financiero del municipio hasta la prestación de los servicios públicos municipales; cuyos elementos se identifican a continuación.

A. Los Servicios Públicos Municipales

Los servicios públicos representan una manifestación activa de la gestión municipal en la vida de las personas. Su prestación y en su defecto, su omisión, repercuten irremediabilmente en la calidad de vida de sus usuarios. De acuerdo con Fernández Ruiz, el servicio público es “la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual, y escindir la del resto”.¹⁶⁷

Para el adecuado establecimiento de un servicio público, se debe atender a sus elementos primarios, a saber:¹⁶⁸

- a. La materia objeto del servicio. Refiere al fin de la prestación del servicio, esto es, los fines sociales que se persiguen con el servicio, la salud pública, los espacios verdes, etcétera.
- b. La gestión del servicio. Consiste en la prestación concreta del servicio, es decir, que sea realizada por el personal técnico debidamente capacitado para ello.
- c. Los medios económicos. Son los recursos económicos necesarios para la prestación del servicio, los cuales deben ejercerse con eficiencia.

¹⁶⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016, p. 215. Disponible en: <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf>

¹⁶⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 246.

Como se mencionó supra líneas, con la reforma constitucional de 3 de febrero de 1983 se insertó, en la fracción III del artículo 115 Constitucional, el catálogo de servicios públicos mínimos que el municipio debe prestar:

- 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; y
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

Ahora bien, de acuerdo con Fernández Ruiz, los servicios públicos se clasifican, atendiendo a su importancia, en indispensables, secundarios y superfluos.¹⁶⁹ En ese orden de ideas, resultan indispensables los relativos al agua potable –y su tratamiento–; alumbrado público –dentro del suministro de energía eléctrica que refiere el autor–; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; calles; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; y rastro, toda vez que atienden a garantizar derechos como el agua, la salud, la seguridad, la alimentación, el nivel de vida adecuado y un medio ambiente sano, entre otros. En consecuencia, resultan secundarios los parques y jardines, así como su equipamiento. Sin embargo, no se advierte que el artículo 115 Constitucional señale servicios públicos superfluos, los cuales refieren a espectáculos o diversiones.¹⁷⁰

La implementación de cada uno de los servicios públicos en las localidades es un reto complejo para la administración pública municipal; las inversiones en la infraestructura requerida para servicios como limpia y tratamiento de aguas residuales son costosas y para

¹⁶⁹ La clasificación referida parte del estudio de cada servicio público, en atención a “la trascendencia de la necesidad de carácter general a satisfacer” mediante el servicio de que se trate, esto es, al derecho humano que vela su debida prestación conforme a las obligaciones constitucionales del municipio contenidas en el artículo 1o. de la Constitución y los tratados internacionales a que dicho numeral refiere. Véase: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo: servicios públicos*, México, Porrúa, 1995, p. 177.

¹⁷⁰ *Idem.*

ser sufragadas generalmente los municipios se ven en la necesidad de buscar el apoyo del gobierno federal o estatal.¹⁷¹ Un claro ejemplo de la transición histórica que han marcado los servicios públicos lo expone Albi al mencionar los problemas sanitarios de los municipios medievales derivados de las condiciones de vida y los hábitos de higiene, los que aparejados con la falta de suministro de agua potable y de drenaje, propiciaban epidemias que reducían considerablemente la esperanza de vida de los habitantes. Con las intervenciones sanitarias en el interior de las viviendas, así como de la prestación de los servicios públicos referidos, el ambiente urbano de los municipios modernos –salvo la contaminación ambiental– se ha transformado hasta hacerlo más propicio para la salud.¹⁷²

En suma, cada servicio público reviste una especial trascendencia en virtud de que su adecuada prestación mejora considerablemente el nivel de vida de sus usuarios. Además, cómo se abordará más adelante, su prestación a la luz de derechos humanos obliga con mayor encono a los municipios a garantizar su adecuada y óptima gestión y, en consecuencia, a contar con los recursos económicos necesarios para que ésta se lleve a cabo.

2.4. El Municipio como persona jurídica

Como se ha referido en el presente trabajo, en virtud de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el municipio mexicano se encuentra investido de personalidad jurídica propia. El párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional reconoce al municipio su aptitud para ser, en pocas palabras, sujeto de derechos y obligaciones.

2.4.1. Atributos de la personalidad del municipio

Acosta Romero señala que las personas morales de derecho público reúnen una serie de características o atributos que las distinguen de las personas morales de derecho privado, como lo son: la existencia de un grupo de finalidades unitarias, permanentes y voluntad;

¹⁷¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 255.

¹⁷² ALBI, Fernando, *op. cit.*, p. 237.

denominación o nombre; objeto; patrimonio; régimen jurídico propio; ámbito geográfico y domicilio; órganos de representación y administración; y fines.¹⁷³

A. Existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.

El municipio, como realidad histórica, es una institución cuyo origen se advierte en la evolución de las sociedades como una consecuencia de la división del trabajo social. La necesidad de los agentes sociales de establecer y seguir un orden en la comunidad precede a la voluntad que constituyó a las primeras ciudades.

La población del municipio, sus relaciones de vecindad, proximidad e intereses comunes, así como los ideales de ayuda mutua, colaboración, solidaridad e integración manifiestan la *existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad*.

B. Denominación o nombre

El nombre es el atributo de la personalidad por el que una persona jurídica es individualizada e identificada por el Estado y la sociedad.¹⁷⁴ En el caso particular de los municipios, su nombre se identifica en la Constitución Política de la entidad federativa en que se encuentran, y este puede modificarse mediante el procedimiento y requisitos que señalen las leyes orgánicas.

C. Objeto

El objeto como atributo en las personas de derecho público, lo constituyen las atribuciones, tareas y competencia que le son asignadas a un determinado ente en virtud de la normatividad aplicable.¹⁷⁵

¹⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 70-73.

¹⁷⁴ CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra, *Derecho civil. Derecho de personas y teoría integral del acto jurídico*, México, Porrúa, 2016, p. 88.

¹⁷⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. curso*, 6a ed., México, Oxford University Press, 2011, p. 25

En ese sentido, el multicitado artículo 115 constitucional establece la competencia y atribuciones inherentes al municipio, entre las cuales destacan la expedición de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos (fracción II), la prestación de las funciones y servicios públicos básicos (fracción III), la administración libre de su hacienda (fracción IV) y la planeación y administración del desarrollo urbano municipal (fracción V).

D. Régimen jurídico propio

La naturaleza autónoma del municipio y más aún, su especie normativa, inviste a su sujeto de la facultad para dictar las normas que ordenen los asuntos de su competencia.¹⁷⁶ En ese sentido, además de estar facultado para expedir sus bandos y disposiciones reglamentarias, el municipio cuenta con un marco jurídico regido por los siguientes ordenamientos, siendo meramente enunciativa su inserción como a continuación se advierte:

- La Constitución Federal;
- Los Tratados Internacionales;
- La Constitución Política de la Entidad Federativa;
- La Ley Orgánica Municipal de la Entidad Federativa;
- Las leyes y demás disposiciones de carácter general, federal y estatal que les otorguen competencia o atribuciones para su aplicación;
- La Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto de Egresos Municipal; y
- Los bandos y disposiciones reglamentarias que el Municipio expida.

E. Ámbito geográfico y domicilio

Como se refirió anteriormente en el presente estudio, el ámbito geográfico del municipio refiere a la superficie terrestre sobre la que este se asienta y sobre el que ejerce su imperio. En ese sentido, el domicilio como atributo de la personalidad del municipio es entendido como el lugar de residencia de su órgano de gobierno, esto es, la cabecera municipal;¹⁷⁷ generalmente el lugar más poblado del municipio.

¹⁷⁶ HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel, *op. cit.*, p. 97.

¹⁷⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, p. 21.

F. Órganos de representación y administración

El gobierno del Municipio, como se expuso con antelación, es ejercido a través del Ayuntamiento, en quien se concentra la representación popular por su naturaleza política y, asimismo, la administración pública del Municipio.

Sin embargo, si se refiere propiamente a representación legal, en virtud del marco jurídico mexicano, es a través del Síndico que el Municipio manifiesta sus intereses jurídicos en los procesos jurisdiccionales de los que es parte, toda vez que uno de los atributos del síndico es velar y custodiar los intereses del Municipio.¹⁷⁸

G. Fines

En los Estados democráticos, la naturaleza de las instituciones públicas es, en esencia, es de servicio al gobernado. En ese sentido, en el marco jurídico mexicano, el municipio se erige como una institución cuyo fin es el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.

H. Patrimonio

Las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional refieren al aspecto patrimonial del municipio. La primera de ellas reconoce que la institución, al estar investida de personalidad jurídica propia, gozará de un patrimonio; la segunda establece a grandes rasgos de lo que se integra su hacienda pública, es decir, activos; toda vez que se compone de contribuciones, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, así como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.¹⁷⁹ La gestión contable del municipio y la integración de su información contable se regulada conforme a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 395.

La distinción del constituyente resulta atinada toda vez que el patrimonio no se reduce a los activos, sino que es “el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad de derecho”.¹⁸⁰

a. Marco jurídico

El marco jurídico del patrimonio municipal se encuentra integrado de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley de Coordinación Fiscal;
- Constitución Política de la Entidad Federativa a que pertenezca el municipio;
- Ley Orgánica del Municipio de la Entidad Federativa;
- Ley de Deuda Pública de la Entidad Federativa a que pertenezca el municipio;
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos municipal; y
- Las demás normas que tengan trascendencia en el patrimonio municipal.

En el siguiente capítulo se abordan con mayor detenimiento las características y particularidades del patrimonio municipal.

¹⁸⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio*, 10a. ed., 1a. reimp. corregida, actualizada y aumentada por Raquel Sandra Contreras López, México, Porrúa, 2016, p. 67.

CAPÍTULO III. FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO

En una república democrática cuyo sistema se rige por los principios del Estado Constitucional de Derecho, los ingresos de los municipios y de todos los órganos de gobierno se configuran intrínsecamente públicos, siendo obligatoria su transparencia y su manejo dentro del marco jurídico aplicable.

En vista de lo anterior, en el presente capítulo se revisará a fondo la integración del patrimonio municipal con énfasis en sus medios de financiamiento a fin de obtener una perspectiva general de las finanzas municipales contemporáneas de cara a sus obligaciones constitucionales.

3.1. La Hacienda Pública Municipal

Como se mencionó en la recta final del capítulo segundo, el patrimonio del municipio lo comprende no solo una dimensión activa sino también una pasiva, los cuales constituyen el objeto de estudio del presente capítulo, a fin de obtener una apreciación integral de este atributo de la personalidad del municipio.

3.1.1. Elementos

En ese orden de ideas, se advierte que existen dos dimensiones o elementos fundamentales dentro de la universalidad de derecho: el activo, representado a grandes rasgos por los derechos, y el pasivo, representado por las obligaciones. A continuación se estudian los aspectos relevantes del patrimonio municipal.

A. Activo

El aspecto activo del patrimonio está integrado por los bienes de que dispone una entidad para la realización de sus fines. En ese tenor, la teoría contable distingue cuatro categorías: i) activos circulantes, ii) activos fijos, iii) activos intangibles y 4) activos diversos.¹⁸¹

La principal distinción entre las cuatro categorías radica en la conversión en efectivo de los bienes para el curso ordinario de los fines de la entidad o bien, para su conversión en un momento determinado.

En ese sentido, los activos circulantes del municipio están representados por los ingresos que éste perciba por contribuciones, participaciones federales y aportaciones; toda vez que dichos activos son conceptos bajo los que el municipio recibe recursos en numerario de manera ordinaria; los cuales serán abordados con mayor detenimiento *infra*.

Ahora bien, los activos fijos del municipio encuentran una clasificación dual, regulada en la Ley de Bienes del Estado y sus Municipios o bien, en la Ley Orgánica Municipal de las entidades federativas: bienes de dominio público y bienes de dominio privado.¹⁸²

a) Bienes de dominio público

a. *Bienes de uso común*. Son aquellos que pueden ser abiertamente aprovechados por los habitantes del municipio, con las restricciones y limitaciones que al efecto señalen las normas.

b. *Bienes destinados a un servicio público*. Son aquellos que emplea el municipio para el curso ordinario de sus actividades, así como para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos o las actividades equiparables a los mismos.

b) Bienes de dominio privado

Son aquellos que por descarte no se encuentren comprendidos dentro del régimen del dominio público y que, por ello, son susceptibles de enajenarse y gravarse por interés público, conforme a las reglas del derecho civil.

¹⁸¹ MILLER, Donald E., *Interpretación correcta de estados financieros. El método de razón de causa y efecto*, 4a. reimp. trad. de Ricardo Vinos Cruz López, México, Editora Técnica, 1983, p. 21.

¹⁸² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, p. 396.

Por otro lado, los activos intangibles del patrimonio municipal se integran por los derechos de propiedad intelectual del municipio, así como aquellos derechos que por su naturaleza resulte complejo asignar un valor numerario exacto.¹⁸³

Finalmente, los activos diversos del municipio se integran por aquellos que no obstante no estar destinados a convertirse en numerario en el curso ordinario de la gestión municipal y no formar parte de ninguna de las clasificaciones anteriores, son susceptibles de convertirse en numerario ante una eventualidad que lo requiera. Ejemplo de este tipo de activos son las primas de seguros, las inversiones del municipio, los cargos diferidos y los gastos pagados por adelantado, entre otros.¹⁸⁴

Cabe señalar que si bien por sus fines, la gestión del gasto público de inversión se capitaliza como activo fijo en el patrimonio municipal, por cuestiones de estructura temática, su desarrollo en el presente trabajo será abordado a continuación en el apartado del *Pasivo*.

Ahora bien, las fuentes de financiamiento municipal se clasifican en ordinarias y extraordinarias atendiendo a su regularidad, periodicidad y destino. De acuerdo con la clasificación propuesta por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), atendiendo al origen de los recursos, los ingresos propios de los municipios se dividen en tributarios y no tributarios, así como provenientes de otros órdenes de gobierno,¹⁸⁵ los cuales serán abordados uno a uno, como sigue *infra*.

Cabe señalar que, para el desarrollo del presente apartado, se ha tomado como referencia la hacienda pública de los municipios del estado de Zacatecas.

a. Ingresos ordinarios

¹⁸³ MILLER, Donald E., *op. cit.*, p. 22.

¹⁸⁴ *Idem*.

¹⁸⁵ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *et al.*, *Guía para el buen gobierno municipal: Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y cómo incrementarlas*, México, SAGARPA-INAFED-INCA Rural, 2004, t. IV, p. 7. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381099/Tomo_4_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf

Consisten en los ingresos derivados de contribuciones y operaciones con otros órdenes de gobierno, que son cobrados o percibidos de manera regular durante el ejercicio fiscal correspondiente.¹⁸⁶

I. Tributarios propios

El sistema federal imperante en la república se traduce en la coexistencia de distintos sistemas tributarios en cada uno de los órdenes de gobierno, los cuales se desarrollan de forma coordinada y con base en las necesidades de cada una de las entidades federativas y municipios.¹⁸⁷ Así entonces, la obligación de contribuir al gasto público consagrada en la Constitución le confiere al municipio el carácter de acreedor a recibir los recursos que se obtengan a través de la recaudación de las contribuciones que sean establecidas conforme a la ley.¹⁸⁸

Las contribuciones son un elemento protagónico de la actividad financiera del Estado toda vez que se constituyen en los medios con los que se satisfacen las necesidades públicas, las cuales a su vez están plasmadas en los presupuestos públicos.¹⁸⁹

Siguiendo la clasificación del INAFED, los ingresos tributarios municipales son los que se obtienen a partir de los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales que fijen las entidades federativas, empero, por cuestiones de practicidad, en el presente trabajo serán abordados únicamente las primeras dos contribuciones por ser las que mayormente son gravadas a lo largo del territorio nacional.

¹⁸⁶ CEJUDO GONZÁLEZ, Julio Arturo, *La recaudación de ingresos tributarios municipales: Atribuciones, actividades y procesos*, México, Indetec, 2003, p. 12. Disponible en: https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/373_Recaudacion_de_Ingresos_Tributarios.pdf

¹⁸⁷ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2010, p. 304.

¹⁸⁸ Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

¹⁸⁹ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *op. cit.*, p. 303.

i. Impuestos

De acuerdo con Hugo Carrasco, “el impuesto es [la contribución] que está a cargo de personas físicas y morales que se ubican en el hecho imponible sin recibir prestación inmediata”.¹⁹⁰ Con ello, esta especie de contribuciones se coloca en el

De acuerdo con Margáin, las características del impuesto son:¹⁹¹

1. Establecido por disposición de ley;
2. Obligatorio;
3. Proporcional y equitativo;
4. Establecido a favor de la administración pública a cuyo gasto será destinado; y
5. Destinado al gasto público previsto en la ley de egresos.

Ahora bien, Faya Viesca clasifica los elementos del impuesto en cualitativos: materia imponible, sujeto pasivo y objeto; y cuantitativos: base imponible y tarifa aplicable a la base.¹⁹²

- a) Materia imponible: Refiere a la riqueza como capacidad contributiva; consiste en la parte del patrimonio –renta–, sobre la que recae el impuesto.¹⁹³
- b) Objeto del impuesto: Es la hipótesis señalada en la ley fiscal cuya actualización constituye el hecho generador del impuesto.¹⁹⁴
- c) Sujeto pasivo: Es la persona a la que la ley fiscal impone las consecuencias del hecho generador, es decir, la obligación pasiva a favor del Estado.¹⁹⁵
- d) Base imponible: Es la evaluación en dinero del objeto del impuesto.¹⁹⁶

¹⁹⁰ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 7a. ed., México, IURE Editores, 2017, p. 174.

¹⁹¹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, 8a. ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1985, pp. 80-88.

¹⁹² FAYA VIESCA, Jacinto, *op. cit.*, p. 137.

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 137 y 138.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 139.

e) Tarifa: Es la aplicación del tipo impositivo a la base, el cual se basa en una escala progresiva de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente.¹⁹⁷

La multirreferida reforma constitucional de 3 de febrero de 1983 facultó al municipio recaudar las contribuciones que establezcan las legislaturas sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora.

Es así como en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas y en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024, del Municipio de Río Grande, Zacatecas,¹⁹⁸ se establecen como impuestos a favor del municipio, los siguientes:

1. Impuestos sobre el patrimonio:

i. *Impuesto predial*

Tiene por objeto gravar la propiedad y posesión de predios de naturaleza civil y agraria, así como de las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, a partir de la superficie y construcción de los inmuebles, atendiendo a la zona de su ubicación y sus elementos cualitativos como uso y tipo.

2. Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:

ii. *Impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles*

Tiene por objeto gravar las adquisiciones de inmuebles y sus accesorios, mediante cualquier acto jurídico, así como los derechos conexos con los inmuebles siempre que una misma operación no sea gravada dos veces.

iii. *Impuesto Sobre Anuncios y Propaganda*

Tiene por objeto gravar la colocación de anuncios en la vía pública o que sean visibles desde ésta, así como la distribución de anuncios en volantes y la propaganda por medios electrónicos ambulantes o estacionarios que no sean radiodifundidos, atendiendo a la difusión y dimensiones de los anuncios.

3. Impuestos sobre los ingresos:

iv. *Impuesto sobre juegos permitidos*

Tiene por objeto gravar la propiedad, posesión y explotación de juegos tales como rifas, sorteos, loterías y juegos mecánicos, electromecánicos o electrónicos accionados por

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Publicada por decreto núm. 508, en el Tomo CXXXIII, núm. 104, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el 30 de diciembre de 2023.

monedas o fichas, a partir del ingreso total que las personas perciban de la celebración de rifas, loterías y sorteos.

v. *Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos*

Tiene por objeto gravar el ingreso obtenido de la explotación de espectáculos como el teatro, el circo, la lucha, y demás exhibiciones por las que se cobre cuota de admisión a los espectadores.

ii. Derechos

De acuerdo con la doctora Sonia Venegas, los derechos son las “contribuciones que sólo pueden gravar un servicio realizado por el Estado, tomando como base el beneficio o coste derivado de tales servicios por cada ciudadano”¹⁹⁹ y se determinan de acuerdo con las tasas que señale la Ley de Ingresos aplicable.

En ese sentido, doctrinalmente se clasifican como contraprestaciones que percibe el Estado por los servicios que este presta y, en consecuencia, su tratamiento constitucional es distinto al de los impuestos, los cuales se rigen de acuerdo con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad; mientras que la determinación de los derechos atiende al costo que representa para el Estado su prestación y sus cuotas deben ser fijas e iguales para todas las personas que reciban servicios análogos.²⁰⁰

Al respecto, la Ley de Ingresos de Río Grande establece como los siguientes derechos:

A. Por el uso, goce, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público

- Las plazas y mercados;
- Los espacios para servicio de carga y descarga;
- Los panteones; y
- La canalización de instalaciones en la vía pública.

B. Por la prestación de servicios

- Los rastros y servicios conexos;
- El registro civil;

¹⁹⁹ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *op. cit.*, p. 97.

²⁰⁰ TESIS P./J. 2/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. VII, enero de 1998, p. 41.

- Los servicios de panteones;
- Las certificaciones y legalizaciones;
- Los servicios de limpia y recolección de residuos sólidos;
- El servicio público de alumbrado;
- Los servicios sobre bienes inmuebles;
- Los servicios sobre desarrollo urbano;
- La expedición de licencias de construcción;
- La expedición de licencias por venta y consumo de bebidas alcohólicas;
- Los servicios respecto del padrón municipal de comercio y servicios;
- Los servicios sobre el padrón de proveedores y contratistas;
- Los servicios de protección civil;
- La expedición de permisos para festejos;
- El registro de fierros de herrar; y
- La autorización por la colocación de anuncios y propaganda.

Ahora bien, respecto a la prestación de servicios de agua potable, es de advertir que, de acuerdo con la referida Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, es obligación de los organismos públicos descentralizados cubrir oportunamente las contribuciones en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como elaborar anualmente sus presupuestos de ingresos y egresos,²⁰¹ por lo que no corresponde al Ayuntamiento la recaudación de derechos respecto a los servicios públicos mencionados.

II. No tributarios propios

A diferencia de los ingresos tributarios, la siguiente clasificación atiende a las percepciones del municipio que, sin ser contribuciones, se incorporan a la hacienda pública municipal en

²⁰¹ ARTÍCULO 22.- El organismo operador municipal tendrá a su cargo:

(...)

XVII. Cubrir oportunamente las contribuciones, derechos, aprovechamientos y productos que establezca la legislación fiscal aplicable;

XVIII. Elaborar los programas y presupuestos anuales de ingresos o egresos del organismo;

el marco de las actuaciones del Ayuntamiento como particular (productos) y como órgano de gobierno (aprovechamientos).

i. Productos

Como se refirió anteriormente, los productos son los ingresos que el municipio percibe a través de sus funciones como particular, es decir, aquellos que provienen de arrendamientos, enajenaciones de bienes, prestación de servicios producidos en establecimientos del gobierno municipal, rendimientos de inversiones y demás figuras que deben estar contempladas en la Ley de Ingresos y destinarse a su gasto público.²⁰²

ii. Aprovechamientos

Ahora bien, los aprovechamientos son los ingresos que percibe el municipio y que sin ser contribuciones, entran en sus funciones de gobierno.²⁰³ Obedecen a la siguiente clasificación, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley de Hacienda:

- Multas,
- Recargos,
- Rezagos,
- Gastos de Ejecución;
- Donativos, herencias y legados en favor del municipio;
- Bienes vacantes;
- Tesoros ocultos;
- Indemnizaciones;
- Reintegros por responsabilidades, administrativas;
- Concesiones, fianzas o depósitos;
- Subsidios Federales;

²⁰² INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

²⁰³ *Ibidem*, p. 12.

- Empréstitos y financiamientos; y
- Aportaciones para obras y servicios públicos.

III. Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno

Con la instauración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),²⁰⁴ se apuntaló hacia una mejor distribución de los recursos recaudados estableciendo un esquema a través del cual la Federación, las entidades federativas y los municipios pudieran percibir una parte de los ingresos recaudados por la Federación, evitando con ello la doble tributación y estableciendo a la vez, una política fiscal colaborativa entre los distintos ordenes gobierno.

De acuerdo con la LCF, para formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas deberán suscribir convenios de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a los cuales es imperativa la aprobación por parte de la legislatura local toda vez que, por la naturaleza del sistema, trascienden a la soberanía local de los ingresos de las entidades y sus municipios.²⁰⁵

De lo anterior se deriva el concepto de *recaudación federal participable* (RFP), que consiste en “la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.²⁰⁶

En ese orden de ideas, en el marco del federalismo fiscal aparecen las transferencias intergubernamentales, las cuales consisten en “los recursos transferidos de un orden de

²⁰⁴ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978.

²⁰⁵ SÁNCHEZ RAMÍREZ, María Cristina, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020, cuaderno de investigación no. 68, pp. 15 y 16. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4909/CI_68.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁰⁶ SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM-IIIJ, 2004, p. 24. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico>

gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”²⁰⁷ y tienen como finalidad mitigar la brecha entre los ingresos de los gobiernos subnacionales y sus necesidades de gasto, presentándose como una alternativa más eficiente para sus beneficiarios frente a la contratación de deuda.²⁰⁸

De dicho modo, a través de las transferencias la federación promueve la equidad entre los municipios con distintas posibilidades materiales proveyéndolos de recursos que les permitan equilibrar sus ingresos con sus necesidades de gasto.²⁰⁹ Oates reputa a esta dinámica de las finanzas públicas como eculización fiscal.²¹⁰

Para la determinación del monto que será remitido a cada municipio se siguen diferentes criterios establecidos por la doctrina,²¹¹ los cuales atendiendo al *fin que se persiga con la dispersión del recurso*, a continuación, se pormenorizan.

- a) *Criterios resarcitorios*: Tienen base en el nivel de recaudación y las características de la economía local, para con ello, compensar a los territorios que más contribuyen a la economía nacional o estatal, otorgándoles más recursos. Además, toman en cuenta los costos de desarrollo económico que deben asumir los municipios.
- b) *Criterios distributivos*: Refieren a factores demográficos o territoriales. Estos criterios asignan más recursos a municipios con mayor densidad poblacional o mayor extensión

²⁰⁷ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias federales para municipios*, México, SEGOB, 2011, p. 20. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/33469497/manual-de-transferencias-federales-para-municipios-inafed#>

²⁰⁸ ARETIA RUIZ, José Pablo, *Impacto de las aportaciones federales municipales en el desarrollo local del Estado de México desde la perspectiva de los DD.HH.*, 2000-2020, México, Instituto Hacendario del Estado de México, 2003, p. 21. Disponible en: <https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2023/ESTUDIOS/Libro%20JPablo.pdf>

²⁰⁹ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias...*, *cit.*, p. 21.

²¹⁰ OATES, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3 septiembre de 1999, p. 1127. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2564874>

²¹¹ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias...*, *cit.*, pp. 24 y 25.

territorial, a fin de satisfacer las necesidades de aquellos municipios en donde las demandas de la población son mayores.

- c) *Criterios compensatorios*: Tienen como índices base para su determinación el rezago, marginación o pobreza de la población municipal y con base en sus resultados, canalizan más recursos a los municipios con mayor necesidad, a fin de compensar su vulnerabilidad.
- d) *Criterios históricos o inerciales*: Toman como referencia para la determinación del monto para el ejercicio fiscal en cuestión, los distribuidos en años anteriores. En el marco de este criterio en ocasiones se crea un fondo de transferencia conocido como *de garantía*, el cual busca dar certeza a los municipios de que recibirán al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Sin embargo, el inconveniente de esta clase de criterios es que no toma en consideración las características y necesidades específicas del municipio, sino que distribuyen los recursos de acuerdo con los porcentajes utilizados en ejercicios previos.
- e) *Criterios de incentivos a avances programáticos*: Se instrumentan en función de indicadores como el grado de avance, cumplimiento o logro de metas en programas, convenios o estrategias específicas, a fin de incentivar el cumplimiento de estos.

Para la instrumentación de la política de distribución de transferencias se adoptan los criterios referidos en su forma pura o compuesta.²¹²

Además de la clasificación en cuanto a criterios y finalidades anterior, existe la que atiende al destino u objetivo del gasto, y que se divide en condicionadas y no condicionadas.

Las transferencias serán *condicionadas o etiquetadas*, cuando el orden de gobierno que transfiere –la federación– el recurso señala el objeto de gasto que única y exclusivamente tendrá el recurso.²¹³ En consecuencia, las transferencias serán *no condicionadas* cuando el municipio tenga el manejo de estas a su entera discreción.²¹⁴

En un inicio el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal optó por una política resarcitoria que, con el paso de los años, se convertiría en inercial y a su vez perduraría hasta finales de la década de 1980. En 1990 la política de coordinación fiscal adoptó, además de los criterios

²¹² *Ibidem*, p. 26.

²¹³ *Ibidem*, p. 27.

²¹⁴ ARETIA RUIZ, José Pablo, *op. cit.*, p. 22.

ya operantes, los distributivos y compensatorios, los cuales trascendieron hasta la reforma fiscal del 2007, en la cual se les dio a las transferencias “una lógica resarcitoria que busca premiar a aquellas entidades federativas con un mayor crecimiento en su actividad económica y en la recaudación de contribuciones locales”.²¹⁵

Por tanto, a continuación se describen de manera sucinta las particularidades de los ingresos municipales provenientes de otros órganos de gobierno.

i. Participaciones federales (Ramo 28)

De acuerdo con Tépach Marcial, las participaciones federales “son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, y que las autoridades estatales los ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios”²¹⁶. De acuerdo con Oates, este tipo de transferencias son las más apropiadas para la equalización fiscal.²¹⁷

En efecto al catalogarse como transferencias no condicionadas, las participaciones constituyen un ingreso soberano del que los municipios disponen libremente, a diferencia de las aportaciones cuya naturaleza es de transferencias condicionadas o etiquetadas.²¹⁸

Respecto a cómo determinar el monto de las participaciones que se asignarán a entidades y municipios durante el año, la LCF señala que la federación debe realizar un cálculo provisional mensual con base en el monto neto de la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes inmediato anterior. El monto que resulto de dicho cálculo será entregado a las entidades federativas por concepto de anticipo a cuenta de participaciones. Cada cuatro meses, la federación ajusta estas participaciones, calculando con base en la recaudación

²¹⁵ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias...*, *cit.*, pp. 34 y 35.

²¹⁶ TÉPACH MARCIAL, REYES, *Indicadores estadísticos relacionados con el gasto federalizado en México, 1998-2006. Información anualizada*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura: Servicio de Administración y Análisis, 2005, p. 4. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/sia-dec-iss-07-05/anualizado/SIA-DEC-ISS-07-05.pdf>

²¹⁷ OATES, Wallace E., *op. cit.*, p. 1127.

²¹⁸ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias...*, *cit.*, p. 39.

efectiva del periodo, y cualquier diferencia resultante se pagará en los dos meses siguientes.²¹⁹

Durante el mes de julio, cuando se conocen los datos de los ingresos federales publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se realiza un ajuste definitivo del ejercicio fiscal anterior. Finalmente, los congresos locales, en ejercicio de su soberanía, determinan cómo distribuir las participaciones entre los municipios que conforman la entidad federativa en cuestión, y los gobiernos estatales a su vez, se encargan de la entrega correspondiente de los recursos.²²⁰

Este procedimiento ha sido objeto de un conflicto constante entre gobiernos municipales y locales por los intereses político-electorales que se ven comprometidos en la entrega de los recursos. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis de jurisprudencia P./J. 82/2001 el derecho de que gozan los municipios “de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estadual la información necesaria respecto de su distribución”, toda vez que el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución impone una obligación a los gobiernos locales no solo de remitir las participaciones federales a los municipios, sino también de detallar de forma pormenorizada el monto y su cálculo a través de un informe que contenga explicación transparente del manejo de dichos recursos.²²¹

En ese tenor, a continuación se señalan de manera sucinta las particularidades de las participaciones que reciben los municipios de acuerdo con la LCF:

a) Fondo General de Participaciones

- Se integra con el 20% de la RFP;
- Las entidades federativas deben transferir a los municipios cuando menos el 20% de lo que reciban; y
- Es un fondo para entidades federativas y municipios.

b) Fondo de Fomento Municipal

- Se integra con el 1% de la RFP;

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ *Ibidem*, p. 41.

²²¹ TESIS P./J. 82/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XIII, junio de 2001, p. 579.

- Las entidades federativas deben transmitir la totalidad de las participaciones provenientes del fondo a los municipios; y
 - Es un fondo exclusivo para los municipios.
- c) *Fondo de Fiscalización y Recaudación*
- Se integra con el 1.25% de la RFP; y
 - Las entidades federativas deben transmitir la totalidad de las participaciones provenientes del fondo a los municipios.
- d) *Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel*
- Corresponde a las 9/11 partes (81.8%) de lo que se recaude en la entidad federativa por concepto de los impuestos sobre dichas actividades; y
 - Los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas y estas a su vez, cuando menos el 70% de lo que transfieran, deberá determinarse atendiendo a los niveles de población.
- e) *Fondo de Compensación*
- Corresponde a las 2/11 partes (18.2%) de lo que se recaude en la entidad federativa por la venta final de gasolina y diésel;
 - Los recursos de este fondo son exclusivos para las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, de acuerdo con información oficial reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y
 - Los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas y estas a su vez, cuando menos el 70% de lo que transfieran, deberá determinarse atendiendo a los niveles de población.
- f) *Fondo de Extracción de Hidrocarburos*
- Integrado por el monto que resulte de los ingresos petroleros aprobados para un ejercicio fiscal en cuestión por el factor de 0.0087;
 - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina el monto que se transfiere a las entidades federativas; y
 - Los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas.
- g) *Participaciones a municipios fronterizos o con litorales*

- Se integra con el 0.136% de la RFP;
- Exclusivo a municipios fronterizos o con litorales a través de los cuales sean importados/exportados bienes;
- La entidad federativa debe contar con convenio celebrado con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera; y
- Para su distribución se toma como factor el desempeño recaudatorio del municipio.

ii. Aportaciones (Ramo 33)

En 1997, en el marco de un proceso de descentralización de competencias y recursos federales a las entidades federativas y los municipios, se adicionó a la LCF el capítulo V relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.²²²

A diferencia de las participaciones, las aportaciones federales son transferencias intergubernamentales condicionadas mediante las cuales la Federación proporciona a las entidades federativas y municipios los recursos necesarios para ejecutar funciones y obras específicas. Estas transferencias tienen un carácter marcadamente compensatorio y distributivo, ya que los recursos están destinados a competencias descentralizadas por la Federación con el objetivo de promover una mayor equidad y sanear las finanzas públicas.²²³ Las aportaciones federales inyectan a los municipios los recursos necesarios para la inversión en obras cuya magnitud sería difícilmente alcanzada si se realizara exclusivamente a través de lo recaudado por estos.²²⁴

La LCF en su artículo 25 establece los siguientes fondos de aportaciones: (i) Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), (ii) Servicios de Salud (FASSA), (iii) Infraestructura Social (FAIS), (iv) Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), (v) Aportaciones Múltiples (FAM), (vi) Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), (vii) Seguridad Pública de los Estados y del Distrito

²²² INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias...*, *cit.* 103.

²²³ *Ibidem*, p. 105.

²²⁴ ARETIA RUIZ, José Pablo, *op. cit.*, p. 29.

Federal (FASP) y (viii) Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Sin embargo, de los ocho fondos referidos, los únicos que repercuten en las finanzas municipales son el FAIS y el FORTAMUNDF.²²⁵

a) Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social

- Integrado por el 2.5294% de la RFP, sin embargo, a los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México les corresponde el 2.2228%;
- Se entera de manera mensual en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades federativas por conducto de la Federación y, estas a su vez, lo enteran a los municipios y demarcaciones territoriales;
- En el caso de los municipios y alcaldías, el recurso debe ser destinado para los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme al catálogo de acciones que consten en los lineamientos del FAIS;
- La distribución del recurso obedece a un criterio redistributivo hacia los municipios y alcaldías con mayores índices de pobreza extrema;
- Las obras y acciones ejecutadas conforme al FAIS, deben orientarse de preferencia conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría del Bienestar;
- El 2% del total de los recursos del FAIS que les sean entregados a los municipios y alcaldías, puede destinarse para la realización de programas de desarrollo institucional que les permita fortalecer sus capacidades de gestión; y
- El 3% de los recursos del FAIS que les sean entregados a los municipios y alcaldías, puede destinarse para gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos conforme a los fines específicos del FAIS.

b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

- Integrado por el 2.35% de la RFP, para los municipios;

²²⁵ *Ibidem*, p. 31.

- Integrado por el 0.2123% de la RFP, para la Ciudad de México y sus alcaldías;
- Se entera de manera mensual por las entidades federativas, por partes iguales;
- Las entidades federativas deben publicar en su periódico oficial el calendario de ministración de los recursos, así como sus fórmulas y variables para la determinación del monto a distribuir a los municipios y alcaldías –de acuerdo con los criterios que se mencionan más adelante–, a más tardar el 31 de enero de cada año;
- Los municipios y las alcaldías deben destinar los recursos a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes;
- La distribución del FORTAMUNDF se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en proporción directa al número de habitantes con que cuenten cada una de las entidades federativas de acuerdo con el INEGI;

Las entidades federativas a su vez, deben distribuir el recurso a sus demarcaciones territoriales de acuerdo con los siguientes criterios:

- *Alcaldías*: 75% del recurso que se les distribuya, debe corresponder conforme al criterio de población residente, mientras que el 25% restante conforme al factor de población flotante.
- *Municipios*: En proporción directa al número de habitantes cada municipio.

Sin embargo, la realidad de la coordinación fiscal en las haciendas públicas municipales dista del deber ser. Los principios de equidad, justicia distributiva, equilibrio en las cargas tributarias y solidaridad, sobre los que yace el federalismo fiscal mexicano a través de las garantías de constituir haciendas públicas consistentes y formar recursos comunes para impulsar el desarrollo en las entidades y municipios menos favorecidos,²²⁶ resultan inasequibles si se considera que, en 2024 las participaciones y aportaciones federales de las entidades federativas y municipios, sufrieron una disminución en términos reales; las

²²⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*, México, INAP, 1996, p. 55. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10325>

primeras del 0.9% real, mientras que las segundas en los fondos de Infraestructura Social (FAIS) y de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUNDF), así como los de Aportaciones Múltiples (FAM) y de Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), sufrieron una reducción del 1.5% real, a raíz de la disminución de la RFP para el referido ejercicio fiscal en 1.5% en términos reales.²²⁷ Estas condiciones agravan el panorama para el desarrollo de políticas públicas y servicios públicos municipales con perspectiva de derechos humanos cuando, abonado a la basta cantidad de municipios y demarcaciones territoriales a lo largo y ancho del territorio nacional,²²⁸ se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, en los municipios rurales y con mayor índice de pobreza, esta clase de recursos representa más del 90% de sus ingresos.²²⁹ Particularmente en el caso de Zacatecas, al cierre de 2022, las participaciones federales representaron el 50.1% los ingresos de sus municipios,²³⁰ cifras que contrastan con el 49.3% que representaron al cierre de 2021.²³¹ El caso más alarmante es del municipio de Río Grande, en ese mismo estado, cuyos ingresos, de acuerdo con la cuenta pública por el ejercicio fiscal 2023, se integraron en un 87% por transferencias federales y solo un 13% por ingresos propios, los cuales no cubren ni siquiera la tercera parte de sus gastos por servicios personales; de los \$323,178,011 M.N. que ingresaron en 2023, solo \$42,198,722 M.N. corresponden a sus ingresos por contribuciones propias en términos de los incisos a) y c) de

²²⁷ CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LXV LEGISLATURA, *Aspectos Relevantes del Gasto Federalizado PPEF 2024*, CEFP/033/2023, septiembre de 2023, p. 2. Disponible en: https://cefp.gob.mx/cefpnew/paquete_economico_24.php

²²⁸ Al primero de mayo de 2024, existen 2,477 municipios y entidades territoriales en los Estados Unidos Mexicanos. *Cfr.* INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *México en cifras...cit.*

²²⁹ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Marco de Referencia de la Distribución de las Participaciones Federales. Cuenta Pública 2022. Segunda entrega. Informes Individuales*, octubre 2023, p. 28. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2022b/Documentos/Auditorias/MR-DPF_a.pdf

²³⁰ *Ibidem*, p. 29.

²³¹ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Marco de Referencia de la Distribución de las Participaciones Federales. Cuenta Pública 2021*, octubre 2022, p. 28. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/MR-DPF_a.pdf

la fracción IV del artículo 115 Constitucional, mientras que sus gastos por servicios personales ascendieron a \$144,449,804 M.N.²³²

Así entonces, resulta atinada la apreciación de la doctora Sonia Venegas cuando afirmó que:

La Ley de Coordinación Fiscal, no ha tenido el éxito esperado debido a: las bajas participaciones que se otorgan a los estados y a los municipios; entre las pocas participaciones que reciben los estados y los municipios, aquellos se apropian de las pocas fuentes económicas o limitan a los municipios sus fuentes de ingresos; siempre están en controversia, sobre todo por los gobernadores, los criterios que se han empleado para distribuir las participaciones, y los municipios prácticamente no tienen voz en el momento de tomar las decisiones sobre el reparto fiscal.²³³

En efecto, los criterios imperantes para la determinación de las participaciones y aportaciones federales municipales, así como la volatilidad con que son, en términos reales, aumentadas o disminuidas en los presupuestos de egresos de la Federación, *devienen insuficientes* ante el paradigma jurídico y la realidad en que vivimos. Para la consolidación del modelo de Estado consagrado en la Constitución es menester que los recursos, sus asignaciones y determinaciones cuenten con un carácter y un rigor tendiente hacia promover y garantizar los derechos humanos.

Ciertamente, la construcción de haciendas públicas consistentes constituye una pieza fundamental en el rompecabezas del desarrollo para las comunidades más desfavorecidas.

b. Ingresos extraordinarios

²³² AYUNTAMIENTO DE RÍO GRANDE, ZACATECAS, *Informe de la Cuenta Pública del Municipio de Río Grande, Zac., correspondiente al ejercicio fiscal 2023, así como el correspondiente al Sistema Municipal de Agua Potable (Organismo Descentralizado) e Informe anual Consolidado de Tesorería y de su organismo o entidad descentralizada*, p. 4. Disponible en: <https://riograndezac.gob.mx/informatica/wp-content/uploads/2024/05/CUENTA-PUBLICA-2023-ENTREGADA.pdf>

²³³ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *op. cit.*, p. 320.

Son los recursos que de manera eventual obtiene el municipio para satisfacer las necesidades que surgen de escenarios imprevistos.²³⁴ Dada su naturaleza, esta clase de ingresos no se encuentra detallada en los presupuestos de ingresos municipales.²³⁵

En ese orden de ideas, bajo este rubro quedan comprendidos los subsidios y créditos obtenidos por el municipio.²³⁶ Sin embargo, en este apartado serán abordados únicamente los primeros, ya que los créditos constituyen el objeto de estudio de la segunda parte del presente capítulo.

A. Subsidios

Los subsidios son instrumentos financieros de gasto social a través de los cuales, la federación distribuye recursos –generalmente provenientes de excedentes federales–, para promover el desarrollo o proteger una industria o sector económico. Su uso es exclusivo conforme a los fines específicos a los que están etiquetados.²³⁷

Históricamente los municipios han recibido distintos subsidios, los cuales atienden –y han atendido, en los casos de aquellos que a la fecha de elaboración de este trabajo han dejado de programarse– a distintas finalidades de interés público como la seguridad, la protección de personas en situación de vulnerabilidad, el acceso a la vivienda, el desarrollo económico a través del fortalecimiento de distintos núcleos de población, el fomento de la cultura y el deporte, entre otros.²³⁸

²³⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Guía Técnica 3: Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 4. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1700-guia-tecnica-03-proyecto-de-ley-de-ingresos-municipales>

²³⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, cit., p. 419.

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ CUEVAS VILLALOBOS, Sara, “Subsidios: ¿freno o estímulo?”, *Revista Mexicana de Derecho*, México, núm. 2, 2001, pp. 295 y 296. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/issue/view/791>

²³⁸ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Catálogo de subsidios, fondos y programas federales para entidades federativas*, México, SEGOB, 2016, pp. 24 y ss. Disponible en:

En ese tenor, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión de los municipios en materia de seguridad pública, surgió en 2008 el Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN) mediante su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año.²³⁹

Para el 2014, la cobertura del SUBSEMUN había logrado un impacto de más del 67.6% de la población nacional, a pesar de que solo 268 municipios se habían visto beneficiados del instrumento.²⁴⁰

En 2016 el SUBSEMUN se fusionó con el programa para el Otorgamiento de Subsidios para las Entidades Federativas para el fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA), a partir de lo cual surgieron los Subsidios en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Así, para 2020 la cobertura del subsidio alcanzó al 68.6% de la población nacional.²⁴¹

Sin embargo, desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, el FORTASEG desafortunadamente desapareció, dejando a los municipios en una situación de vulnerabilidad al suprimir un instrumento de vital importancia, cuyo apoyo económico resultaba imprescindible para instrumentar las acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de sus habitantes; un derecho fundamental.²⁴² De acuerdo con el

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf

²³⁹ ARANGO OROZCO, Juan Pablo, en FONDEVILA, Gustavo (coord.), *Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales”*, México, CIDE, 2014, p. 9. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2013/SEGOB/SEGOB_U002_Subsidios_SP_EntFed_Mpios_DF.pdf

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 113-116.

²⁴¹ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Informe Anual de Evaluación de Desempeño FORTASEG 2020*, 2021 p. 6. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665397/IAEDFORTASEG2020.pdf>

²⁴² ARANGO OROZCO, Juan Pablo, en FONDEVILA, Gustavo (coord.), *op. cit.*, p. 10.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública “es altamente probable que pase bastante tiempo para que se vuelva a operar un subsidio semejante en materia de Seguridad Pública a nivel municipal”.²⁴³

Los subsidios revisten una trascendencia transversal dentro de la hacienda pública municipal, puesto que su presencia o bien, su ausencia, se refleja directamente en la capacidad de gestión de los municipios para hacer frente a sus funciones constitucionales en un contexto económico cada vez más complejo. De acuerdo con el INEGI, en marzo de 2024, el 61% de la población nacional mayor de edad consideró inseguro vivir en su ciudad; destacando el caso del municipio de Fresnillo, Zacatecas, con un resultado del 95.4% del total de la población mayor de edad.²⁴⁴

B. Pasivo

En lo concerniente a la parte pasiva del patrimonio municipal, las finanzas públicas identifican dos conceptos fundamentales: el gasto y la deuda públicos. Como se podrá apreciar *infra*, ambos coinciden, a grandes rasgos, con los conceptos de pasivo circulante y a largo plazo de la teoría contable.

a. Gasto público

El gasto público se refiere a las erogaciones que realiza el Estado a través de sus distintos órganos y órdenes de gobierno, de carácter imperativo y que están dirigidas al cumplimiento de sus fines.²⁴⁵

El gasto público de los municipios obedece a la programación que al respecto lleven a cabo los Ayuntamientos de manera anual en el presupuesto de egresos municipal, el cual

²⁴³ *Ibidem*, p. 99.

²⁴⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, México, primer trimestre de 2024, 18 de abril de 2024, p. 1. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENSU/ENSU2024_04.pdf

²⁴⁵ FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 37.

deberá contener, tanto los ingresos que el gobierno municipal estime que obtendrá durante el ejercicio fiscal y el límite máximo de los gastos que el Ayuntamiento podrá ejercer en el mismo periodo. Al respecto, el cuarto párrafo de la fracción IV del multicitado artículo 115 constitucional, señala que la aprobación de los presupuestos de egresos, además de ser facultad exclusiva de los Ayuntamientos, debe ser *conforme a sus ingresos disponibles* – atendiendo al principio de equilibrio presupuestal²⁴⁶– y que debe incluir los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos municipales.

Para la elaboración de toda política presupuestal se deben perseguir objetivos²⁴⁷ tales como (i) buscar la mayor eficiencia y eficacia en el gasto público; (ii) priorizar en las obras y acciones de mayor beneficio social con relación al gasto (iii) propiciar condiciones de equidad, vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos y (iv) mantener la estabilidad de las finanzas públicas a través del equilibrio presupuestario.

En el paradigma constitucional instaurado con la reforma de 10 de junio de 2011, el gasto público conlleva una dimensión social, esto es, que

se constituye en la medida de igualación positiva idónea tendiente a la eliminación de aquellas barreras que someten a cierta categoría de sujetos a una situación degradante, es decir, como el medio apropiado para palear la desigualdad en aras de una justicia social indispensable para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas.²⁴⁸

Ahora bien, las erogaciones del Estado se segmentan en las siguientes: (i) clasificación administrativa o institucional, (ii) por objeto, (iii) funcional, (iv) por programas,

²⁴⁶ También identificado como equilibrio fiscal, es la regla que consiste en la armonía entre la previsión de los ingresos y de los gastos de un ente público y con ello, mantener la ejecución del presupuesto en equilibrio. Véase: FAYA VIESCA, Jacinto, *op. cit.*, p. 209.

²⁴⁷ Al respecto, resulta imprescindible reconocer la aportación del Ayuntamiento de Zacatecas al señalar en el apartado 4 del Manual para la Elaboración del Presupuesto Municipal con Perspectiva de Género, una serie de objetivos para la elaboración del presupuesto que perfilan el ejercicio del gasto hacia la justicia social.

²⁴⁸ DE OBESO ORENDAIN, Juan Carlos, *El principio de vinculación al gasto público a la luz de los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 14.

subprogramas y proyectos, y (v) económica, la cual se divide en: (a) gasto corriente y (b) de inversión o capital.²⁴⁹

En el presente apartado, se abordará con mayor profundidad la clasificación económica del gasto público, ya que, si bien las demás categorías enunciadas tienen una relevancia innegable, su impacto concreto en el patrimonio municipal se manifiesta en última instancia a través de la clasificación económica.

- i) Clasificación administrativa o institucional: Permite identificar la unidad administrativa que ejercerá el recurso y, asimismo, establecer los alcances de la responsabilidad fiscal del ejecutor del gasto, toda vez que interviene en las etapas clave del ciclo presupuestario: preparación, ejecución y control.²⁵⁰

Asimismo, la clasificación administrativa se subclasifica en ramos, dependiendo del destino que tenga el gasto: órganos del Estado, provisiones especiales, erogaciones y empresas de participación estatal, entre otros. Los ramos, a su vez, se subdividen en capítulos, conceptos y partidas.²⁵¹

De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, los capítulos son el mayor nivel aglutinador que engloban el conjunto de los bienes y servicios requeridos por las unidades ejecutoras del gasto.²⁵²

Los conceptos son los subconjuntos homogéneos y ordenados de forma específica que derivan de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo.²⁵³

Las partidas presupuestales son el nivel de agregación más específico de la clasificación del gasto público, en ellas se describen las expresiones concretas y

²⁴⁹ El artículo 48 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, establece que los Ayuntamientos deberán producir como mínimo la información presupuestaria que contenga las clasificaciones administrativa, económica, por objeto y funcional.

²⁵⁰ NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Macchi, 1998, pp. 22 y 23.

²⁵¹ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 92.

²⁵² Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010.

²⁵³ *Idem*.

detalladas de los bienes y servicios que serán adquiridos por el Estado, asimismo se dividen en genéricas y específicas, siendo la principal diferencia entre ambas radica en que las partidas genéricas solo constituyen un elemento para la armonización de la entidad ejecutora del gasto con otros órdenes de gobierno; mientras que la partida específica se refiere a la identificación específica de los bienes y servicios requeridos por las unidades responsables del gasto.²⁵⁴

- ii) Clasificación por objeto: Permite identificar en qué clase de bien o servicio se ejerció el gasto, a través de la clasificación por diferentes incisos: personal, bienes de consumo, entre otros.²⁵⁵
- iii) Clasificación funcional: Permite clasificar las erogaciones de acuerdo a las finalidades del ente público, así como las funciones por el cumplidas.²⁵⁶
- iv) Clasificación por programas, subprogramas y proyectos: Permite identificar los resultados esperados y expresarlos en unidades, así como cuantificar las metas programadas de las erogaciones públicas a través del agrupamiento de los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas del ente público.²⁵⁷
- v) Clasificación económica: A diferencia de las anteriores clasificaciones, la clasificación económica permite distinguir los efectos económicos del gasto, permitiendo con ello un mayor control de éste a través de su distinción entre gasto corriente y de capital,²⁵⁸ los cuales a continuación se abordan con mayor detenimiento.

Ahora bien, dentro de la actividad presupuestal en el paradigma jurídico contemporáneo cobra relevancia el principio de *máximo uso de recursos disponibles*, el cual encausa el

²⁵⁴ SECRETARÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, *Manual de Programación y Presupuesto 2023*, México, 2023, p. 30. Disponible en: https://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Documentosportal/Manual_de_Programación_y_Presupuesto_2023.pdf

²⁵⁵ NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *op. cit.*, p. 25.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 26.

²⁵⁷ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 95.

²⁵⁸ RUEDA LÓPEZ, Nuria, “La naturaleza económica del gasto público”, *eXtoikos. Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, núm. 9, 2013, p. 33. Disponible en: <http://www.extoikos.es/n9/pdf/extoikos%209.pdf>

enfoque del gasto público a fin de que este se ejerza con perspectiva de derechos humanos. El principio de máximo uso de recursos disponibles implica que, si se generó un superávit fiscal, este se aplique en acciones encaminadas a que se permita un mayor ejercicio de derechos.²⁵⁹

En ese orden de ideas, todo superávit o bien, ejercicio del gasto que no se destine para propiciar un ambiente óptimo para el ejercicio de los derechos fundamentales, carece de una perspectiva de derechos humanos.

I. Gasto corriente

El gasto corriente consiste en las erogaciones que realiza el municipio para la adquisición de bienes o servicios que se agotan en una única utilización, así como aquellos que se ejercen de manera repetitiva en cada ejercicio fiscal. El gasto corriente, cuando carece de equilibrio fiscal, altera de manera negativa el patrimonio del municipio.²⁶⁰

Asimismo, se subclasifica en gastos de consumo y gastos de transferencia. Los primeros se refieren a aquellos que ejerce el ente público con la finalidad de obtener recursos reales del sector privado de la economía, es decir, son las erogaciones del gobierno a cambio de un bien o servicio. Los segundos consisten en las erogaciones del gobierno municipal que no tienen como contrapartida la adquisición de recursos reales; son operaciones que redistribuyen recursos dentro del sector privado de la economía, esto es, aquellos subsidios o bien, pagos por jubilaciones.²⁶¹

II. Gasto de inversión o de capital

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el gasto de inversión tiene como finalidad la adquisición de activos fijos, aquellos que no se agotan en un solo uso y en consecuencia, aumentan el patrimonio del municipio.

²⁵⁹ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos en acción*, 2a. ed., México, Flacso, 2022, pp. 188 y 189.

²⁶⁰ NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *op. cit.*, p. 23.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 24.

Al igual que los gastos corrientes, las erogaciones de inversión se subclasifican en dos: la inversión real y la inversión diversas (en bienes preexistentes o en instrumentos financieros). Las primeras implican la incorporación de un bien al patrimonio del municipio, sin afectar el patrimonio de los particulares; mientras que las segundas implican, además del incremento del patrimonio municipal, la disminución del activo fijo de los particulares.²⁶²

III. Deuda pública

De acuerdo con Faya Viesca, la deuda pública “tiene la naturaleza propia de un empréstito voluntario concertado con los particulares, a breve o largo vencimiento, sobre el mercado interior o exterior de capitales o del dinero”.²⁶³ Al respecto, la Ley General de Contabilidad Gubernamental reconoce como deuda pública las obligaciones pasivas, directas o contingentes que derivan de operaciones de financiamiento a cargo de los diferentes órdenes de gobierno, en términos de la legislación aplicable, sin perjuicio de que dichas operaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.²⁶⁴

La deuda directa es aquella cuyos resultados son previsibles, es decir, que sus obligaciones de pago impactarán de manera inmediata en el patrimonio de la entidad deudora, mientras que la deuda contingente consiste en las obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, esto es, que provienen de operaciones de financiamiento en las que un ente público garantiza la deuda contraída por otro.²⁶⁵

²⁶² *Ibidem*, pp. 24 y 25.

²⁶³ FAYA VIESCA, Jacinto, *op. cit.*, p. 164.

²⁶⁴ Artículo 4.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

X. Deuda pública: las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, de las entidades federativas o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento;

...

²⁶⁵ POLACKOVA, Hana, “Pasivos contingentes del Estado. Un riesgo fiscal oculto”, trad. de Hugo Moreno, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 36, núm. 1, marzo de 1999, p. 46. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf>

Por mandato constitucional, la deuda pública solo puede ser contraída por los municipios cuando esta sea destinada a inversiones productivas, a su refinanciamiento o reestructura, dentro de las mejores condiciones de mercado, hasta por los montos aprobados por la legislatura local y conforme a lo que al efecto señalen estas en las leyes correspondientes. No obstante la prohibición expresa de que los municipios destinen empréstitos para cubrir gasto corriente, la propia constitución prevé una excepción a la regla anterior al facultarlos para contratar pasivos a corto plazo cuya liquidación se realice a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente; con la particularidad de que en caso de ser contraídas dichas obligaciones, no podrán contraerse nuevas durante los referidos últimos tres meses.²⁶⁶

²⁶⁶ Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

...

Así entonces, las leyes de deuda pública locales establecen las condiciones y procedimientos para que los ayuntamientos aprueben la contratación de deuda.

Una vez abordado lo anterior, se atisba con mayor claridad la compleja problemática que representa el incremento del gasto y la deuda pública en los municipios, esto es, que cuando los Ayuntamientos comprometen de manera considerable el recurso presupuestal para el pago de intereses, así como en un gasto corriente exacerbado; en lugar de destinarlo al mejoramiento de los servicios públicos, o bien, hacia la inversión pública en obras de infraestructura social, los presupuestos distan de atender a los fines propios del municipio consagrados en la Constitución.²⁶⁷

C. El financiamiento parapresupuestal del municipio

Los recursos ordinarios, como se comentó previamente en el presente capítulo, comprenden aquellos que regular y periódicamente reciben los municipios. Sin embargo, la eventualidad y contingencias de la gestión administrativa en el día a día, rebasa en ocasiones la capacidad de respuesta del municipios; la inversión en proyectos cuyo costo sería imposible de cubrir a partir del flujo de caja, la falta de liquidez originada a partir de bajos índices de recaudación, la disminución de transferencias federales recibidas, así como el incremento del gasto en cualquiera de sus clases, entre otras causas, orillan a los municipios a buscar financiamiento en otras fuentes.

a. Financiamiento ¿parapresupuestal?

En el contexto de las finanzas públicas del municipio, el término "parapresupuestal" podría inicialmente causar cierta extrañeza debido a su clasificación inusual. Sin embargo, una vez que se analiza su base etimológica, la pertinencia de esta denominación se aclara y justifica plenamente: el prefijo "para", derivado del griego *παρα*; sugiere algo que es al lado de o junto

²⁶⁷ MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *et al.*, *Las finanzas del sistema federal mexicano. La reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 212.

a,²⁶⁸ mientras que lo presupuestal es todo aquello que comprende la planificación de los ingresos o egresos en torno a las finanzas públicas, según se trate. Así, el financiamiento parapresupuestal se posiciona como un mecanismo de financiamiento alternativo que comprende los recursos que operan fuera del presupuesto normalizado, esto es, los extraordinarios y contingentes²⁶⁹ que el municipio obtiene y maneja fuera de su presupuesto de ingresos.

En ese orden de ideas, se introducen los conceptos de crédito y empréstito, los cuales se identifica a continuación.

De acuerdo con Acosta Romero, el crédito es “la transferencia de bienes que se hacen un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos”.²⁷⁰

Ahora bien, el empréstito radica en “el uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es el acto intermedio entre el crédito y la deuda”.²⁷¹

No obstante, para efectos de referencia en lo subsecuente, ambos conceptos se utilizarán de manera indistinta en virtud de que actualmente la fracción VIII del artículo 117 emplea el término “empréstito” cuando se refiere al crédito de las entidades públicas, empero que el primero se trata del uso o la utilización del segundo.²⁷²

I. Origen

²⁶⁸ PABÓN DE URBINA, José M., *Diccionario manual griego-español*, 13a. ed., Barcelona, Biblograf, 1980, p. 449.

²⁶⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho...*, *cit.*, p. 419.

²⁷⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, 5a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 415.

²⁷¹ MANRIQUE CAMPOS, Irma, “Ingresos extraordinarios del Estado”, en CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. (coord.) *Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero*, México, McGraw-Hill - UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 184. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1910-panorama-del-derecho-mexicano-derecho-financiero>

²⁷² *Idem.*

Como se mencionó en el primer capítulo, el abandono a la institución municipal desde el inicio de la vida independiente y hasta la conclusión de la Revolución, conllevó a una práctica negligente generalizada en la gestión y administración del municipio y sus recursos, sin pasar por alto los problemas de recaudación propiciados por ciclos económicos desfavorables, así como la flaqueza de las haciendas públicas, esto es, el déficit en los ingresos ordinarios que, en última instancia, los condujo hacia la alternativa del empréstito.²⁷³

En torno al financiamiento extraordinario, el texto íntegro de la Constitución de 1917 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, en la fracción VIII del artículo 117, se limitaba a prohibir a los estados de la federación contraer deuda en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como con gobiernos, sociedades o particulares de origen extranjero, además de la emisión de títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Sin embargo la redacción del artículo en esos términos dejaba abierta la puerta a que la contratación de empréstitos por parte de la federación, los estados y municipios se realizaría sin mayor limitación ni finalidad específica, poniendo en riesgo inminente la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta situación abonó a robustecer un problema financiero que se arrastraba desde el siglo XIX; cuando la contratación de los empréstitos tendía a realizarse a fin de cubrir deficiencias presupuestarias.²⁷⁴ Lo anterior, aunado a la caída del crédito público del país derivado de la Revolución, propició una tendencia por parte del gobierno federal para tratar de contrarrestar el problema a través de la emisión de lineamientos para sanear la contratación de deuda pública, los cuales se elevaron a rango constitucional hasta la promulgación de la reforma a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución.²⁷⁵

²⁷³ Cfr. *Ibidem*, p. 180.

²⁷⁴ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (comp.), “Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917: Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos*, México, s.e., s.a., pp 2 y 3. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/042%20-%2030%20DIC%201946.pdf

²⁷⁵ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.

En ese tenor, la reforma del 30 de diciembre de 1946 estableció un límite tajante para la contratación de financiamiento; a partir de entonces, la federación, los estados y municipios podrían recurrir a la contratación de empréstitos exclusivamente cuando se destinaran a obras productivas, es decir, que aquellas obras públicas que no propiciaran ingresos directos a la hacienda pública debían hacerse con cargo a los impuestos.

No obstante, la reforma del presidente Miguel Alemán no logró completar el paquete de modificaciones necesarias para que los municipios mexicanos fortalecieran sus finanzas y cumplieran cabalmente con su deber constitucional. Como se analizó previamente en este trabajo, a esta labor contribuyeron la introducción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 Constitucional.

No fue sino hasta la entrada en vigor de la reforma del 26 de mayo de 2015, que se adicionó al artículo 117 la posibilidad de que los estados y municipios, dentro de los límites que señale la ley general aplicable, contraigan obligaciones o empréstitos para su refinanciamiento o reestructura mediante la aprobación de la legislatura local, así como una excepción para que puedan contratar, sin la aprobación de la legislatura, financiamiento para cubrir sus obligaciones a corto plazo, las cuales deberán liquidarse a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno correspondiente. Lo anterior, en el entendido de que no podrán contratar nuevamente obligaciones dentro de los tres meses previos a la conclusión del periodo de gobierno.²⁷⁶

Derivado de lo anterior, actualmente los municipios pueden contratar para financiamiento parapresupuestal para los siguientes fines:

- a) Para inversiones públicas productivas;
- b) Para refinanciamiento o reestructura; y
- c) Para cubrir sus obligaciones a corto plazo.

II. Efectos

El financiamiento a través de instrumentos como los que se ha estado refiriendo conlleva un impacto considerable en las finanzas públicas; su restricción durante la década de los cuarenta

²⁷⁶ Decreto del Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 2015.

demonstró que, al recurrir al financiamiento para cubrir gasto corriente, se genera un daño considerable a las finanzas públicas municipales. En este apartado se analizarán los costos del financiamiento parapresupuestal y su impacto a la luz del principio constitucional de estabilidad de las finanzas públicas. Se evaluará cómo estos costos afectan la capacidad de los municipios para invertir en infraestructura y servicios públicos, así como su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. A través de este análisis, se pretende proporcionar una visión integral de cómo los costos de financiamiento afectan la capacidad de los municipios para cumplir con sus deberes constitucionales.

i. El déficit derivado del costo y el destino

Desde que en 2015 se facultó a los municipios y entidades federativas para contraer obligaciones de corto plazo, paralelamente se dio pauta a una nueva cuestión de estudio; esto es que, dada la naturaleza de los créditos a corto plazo, *el costo de los financiamientos podría resultar en un nuevo problema financiero al generar un círculo vicioso de contratación, pago y nuevamente contratación*. Este tipo de financiamientos –no requieren de garantías específicas y se basan únicamente en la promesa de pago del deudor–,²⁷⁷ pueden llevar a los municipios y a las entidades federativas a una espiral de deuda insostenible si se tiene en cuenta que, considerando las condiciones materiales que orillan a los municipios hacia la contratación de esta clase de créditos, así como los supuestos bajo los que se pueden contratar de acuerdo con la Constitución y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, misma que será pormenorizada *infra*. La contratación de obligaciones a corto plazo en contextos de bajos niveles de recaudación, se convierte en un riesgo potencial para la estabilidad de las finanzas públicas municipales.

En ese sentido, la naturaleza mercantil de los créditos del mercado financiero implica que la generación de rendimientos a través de los intereses de los esquemas de financiamiento se posiciona como prioridad para cualquier jugador del mercado –sin dejar de lado la garantía de recuperación en la colocación–.

²⁷⁷ TESIS 1a./J. 50/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 225.

Las tasas del mercado financiero varían, sin embargo, suelen partir de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE)²⁷⁸ más los puntos porcentuales que cada institución financiera determine imponer, las cuales van desde sumar un par de puntos porcentuales, hasta multiplicarla por diversos factores, de acuerdo con el riesgo y el plazo del crédito, entre otros.

De manera exclusivamente ilustrativa, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) expone que, con respecto a los créditos de nómina, las tasas de interés de los bancos varían entre el 20% y el 45%, con un Costo Anual Total (CAT) que se sitúa entre el 22% y el 56%. Por otro lado, en las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (Sofomes ENR), las tasas de interés oscilan entre el 35% y el 45%, y el CAT fluctúa entre el 45% y el 125%.²⁷⁹

Resulta alarmante observar la práctica de la contratación de financiamiento en el municipio de Río Grande, Zacatecas, cuyo enfoque omite aspectos fundamentales que podrían afectar la estabilidad económica del municipio a largo plazo. En los dictámenes de la Comisión de Hacienda y Vigilancia, al aprobar la presentación al cabildo del ayuntamiento de la solicitud de una línea de crédito, no se consideran elementos cruciales como el CAT informativo ni las tasas de interés, limitándose únicamente a identificar el monto a ser solicitado. Más aún, cuando la finalidad de dichos créditos está encaminada a compensar deficiencias en los montos aprobados por adelantos de participaciones federales o, peor aún, para cubrir gasto corriente como el pago de aguinaldos y primas vacacionales.²⁸⁰ Circunstancias que, teniendo en consideración la integración de sus recursos y los

²⁷⁸ De acuerdo con el Banco de México, al 28 de julio de 2024, la TIIE a 28 días asciende a 11.2450. Disponible en:

<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF111&locale=es>

²⁷⁹ Cfr. CONDUSEF, *Costos de los créditos personales*. Disponible en: <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=1013&idcat=1#:~:text=A%20manera%20de%20ejemplo%2C%20en,del%2045%25%20al%20125%25>.

²⁸⁰ AYUNTAMIENTO DE RÍO GRANDE, ZACATECAS, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo del 24 de enero de 2022, núm. 11, pp. 8 y 9. Disponible en: <https://riograndezac.gob.mx/informatica/wp-content/uploads/2022/03/ordinaria-11.pdf>

procedimientos en torno a su entrega,²⁸¹ suponen poco conveniente la adquisición de financiamiento a través de obligaciones que impliquen intereses moratorios y demás conceptos por pago tardío.

Además, la opacidad en la gestión de dichas contrataciones contribuye a establecer un ambiente de mayor incertidumbre puesto que, de la revisión del Informe de la Cuenta Pública del Municipio de Río Grande, Zacatecas, correspondiente al ejercicio fiscal 2023, se desprende que la cuenta denominada “Total de Otros Pasivos” contiene un pasivo a cargo del municipio hasta por la cantidad de \$57,172,954 M.N., que presentó un incremento del 1.37% anual con respecto al monto de dicha cuenta al inicio del ejercicio. Asimismo, en la cuenta “Servicios de la Deuda” se refiere un pasivo por la cantidad de \$14,000,004 M.N., sin embargo, en las notas a los estados financieros, el ayuntamiento omite precisar cuál es el origen de los pasivos y cuáles son sus condiciones financieras,²⁸² situación que además de restringir la publicidad de que deben ser objeto los recursos públicos y su destino, deja de manifiesto un manejo de las finanzas públicas que carece de una perspectiva de derechos humanos.

Es de advertir que, de la revisión de las actas de sesiones de cabildo del municipio, en ninguna se ahonda más allá de la aprobación de la solicitud de las líneas de crédito en los términos que dictamina la Comisión de Hacienda y Vigilancia, no se cuestiona la superficialidad del dictamen ni la falta de información relevante de los esquemas de financiamiento pretendidos por el municipio.

En ese sentido, el financiamiento del déficit a partir de instrumentos cuyo costo financiero no sea respaldado mediante contrapartidas en los activos de la hacienda municipal, así como de adelantos de participaciones reiterados, genera un efecto pernicioso sobre el presupuesto de ejercicios futuros puesto que al comprometerse los recursos que aún no se recaudan ni mucho menos recibido por concepto de transferencias federales, se propicia un ambiente de incertidumbre al comprometer el equilibrio fiscal a largo plazo, y en consecuencia, la capacidad de cumplimiento del municipio a sus funciones y servicios públicos contenidos en

²⁸¹ Particularmente respecto de las transferencias federales, cuya entrega está a cargo del gobierno local y que, históricamente, se ha caracterizado por constantes contratiempos.

²⁸² AYUNTAMIENTO DE RÍO GRANDE, ZACATECAS, *Informe... cit.*, pp. 9 y 10.

la Constitución se ve limitada, afectando con ello los derechos humanos y las garantías constitucionales de sus habitantes.

III. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La Ley de Disciplina Financiera tiene como objetivo promover un balance presupuestario sostenible, así como establecer reglas y procedimientos para la contratación de financiamiento parapresupuestal mediante autorizaciones, límites y alternativas para el financiamiento a través del mercado bancario y/o bursátil.

Esta ley establece un Sistema de Alertas a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del cual los municipios deben inscribir sus obligaciones en un Registro Público Único. La función de este registro es transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones de los municipios, especialmente en los casos en que la garantía de pago son sus ingresos federales. En el Sistema de Alertas se miden indicadores cruciales como:

- i. Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, vinculados a la sostenibilidad de la deuda, esclareciendo los niveles de apalancamiento.
- ii. Servicio de la deuda y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, para medir la capacidad de pago.
- iii. Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales, para constatar la disponibilidad financiera del municipio respecto de sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con sus ingresos totales.

El propósito de estos indicadores es clasificar a los municipios en el Sistema de Alertas según las categorías de: (i) endeudamiento sostenible, (ii) endeudamiento en observación y (iii) endeudamiento elevado.

Con base en esta clasificación, se establecen techos de financiamiento en porcentajes del 15%, 5% y 0% respectivamente, de acuerdo con los ingresos de libre disposición municipal.

La Ley de Disciplina Financiera también establece que el incumplimiento de sus disposiciones configura responsabilidades administrativas para los infractores, asegurando así la adherencia a los principios de transparencia y sostenibilidad fiscal.

CAPÍTULO IV. IMPACTO DE LA INSOLVENCIA MUNICIPAL EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS

Una vez abordadas la trascendencia histórica del municipio, su naturaleza autónoma y la integración de su patrimonio, en el presente capítulo se estudiará el impacto de la insolvencia municipal en los derechos fundamentales de sus habitantes y sus garantías. La finalidad del presente capítulo consiste en analizar cómo las condiciones financieras imperantes en los municipios mexicanos conllevan afectaciones trascendentales en la esfera jurídica de sus habitantes, y, en consecuencia, los posiciona en una situación de incumplimiento de sus deberes constitucionales.

A manera de nota aclaratoria, se advierte al lector que para el estudio que a continuación se desarrolla, se hará referencia a los derechos humanos y a los derechos fundamentales como sinónimos a efecto de dar mayor dinamismo al texto.

1.1. Concepto de Insolvencia

El estudio de la dimensión pecuniaria del patrimonio se basa en tres conceptos fundamentales: balance, patrimonio líquido y solvencia. El balance es una operación aritmética que, en un momento determinado, permite obtener el patrimonio líquido mediante la resta del total del pasivo del total del activo del patrimonio. En ese sentido, el patrimonio se considera solvente cuando el patrimonio líquido es positivo, es decir, cuando el total del activo es mayor que el total del pasivo.²⁸³

En ese orden de ideas, Gutiérrez y González señala que “[h]ay insolvencia cuando la suma de los bienes y créditos del deudor estimados en su justo precio, no iguala al importe de sus deudas líquidas y exigibles...”.²⁸⁴

Sin embargo, la solvencia del municipio –y en general, de las instituciones públicas– debe determinarse a partir de la posibilidad financiera de dar cumplimiento de sus finalidades

²⁸³ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *op. cit.*, pp. 203-205.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 206-208.

constitucionales²⁸⁵ con base en sus ingresos disponibles, es decir, aquellos que hayan sido efectivamente recaudados y su ejercicio a través del gasto sea factible.²⁸⁶

Ciertamente, el reconocimiento y conceptualización de la problemática que pone en riesgo la gestión de los municipios constituye un primer punto de acción hacia la construcción de los pilares para una hacienda pública municipal solvente y garante de los derechos humanos.

En efecto, la concepción de la insolvencia en el ámbito de la hacienda pública municipal debe comprender no solo una dimensión estrictamente financiera sino, además, una político-social toda vez que, dentro del paradigma jurídico contemporáneo, la gestión eficiente de los recursos públicos está intrínsecamente ligada al cumplimiento de las finalidades constitucionales del municipio. En este contexto, la solvencia de este último no debe reducirse a la capacidad que tiene de cubrir pasivos con activos disponibles, sino que debe comprenderse también en función de la capacidad que tiene para garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes.

La interacción entre la dimensión pecuniaria del patrimonio municipal y sus finalidades constitucionales destaca la necesidad de un enfoque holístico en la evaluación de la solvencia patrimonial. Por ello, para efectos del presente capítulo, la insolvencia del municipio se entenderá como la incapacidad del municipio de satisfacer sus obligaciones pecuniarias con sus recursos disponibles, y/o de cumplir con sus fines constitucionales de acuerdo a los principios que rigen su gestión.²⁸⁷

²⁸⁵ Promover y garantizar los derechos fundamentales y sus garantías en el marco de los principios que rigen su aplicación, es decir, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, además del relativo al máximo uso de recursos disponibles para el cumplimiento de tales principios.

²⁸⁶ TORRICO TERÁN, Mario Alejandro, *Seguridad social en México, el próximo problema de insolvencia financiera para la hacienda pública*, México, Flacso, 2020, p. 50. Disponible en: <http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/306>

²⁸⁷ Se considera pertinente contemplar ambos supuestos de manera independiente toda vez que la realidad presupuestaria de los municipios generalmente no corresponde a una gestión de los recursos a la luz de los principios constitucionales en materia de derechos humanos ni mucho menos con el principio de máximo uso de recursos disponibles, toda vez que, si bien el balance puede ser sostenible –y consecuentemente, solvente– el destino de los recursos se

1.1.1. Causas

La insolvencia del municipio puede ser atribuida a una serie de factores que afectan tanto la gestión financiera como la capacidad de generar ingresos suficientes para cumplir con sus obligaciones. Entre las principales causas destacan la corrupción y la gestión negligente, así como los impactos derivados de la pandemia del COVID-19, los cuales serán abordados a continuación.

A. La corrupción y la gestión negligente

Sin ahondar en las causas que lo propician ni en sus distintas clasificaciones, es dable advertir que las implicaciones del fenómeno de la corrupción se manifiestan de manera nociva en la hacienda pública ya que dicho fenómeno distorsiona la distribución y composición del gasto público, resultando en una provisión inadecuada de bienes y servicios públicos, así como en la implementación ineficaz de políticas sociales. De igual forma, la corrupción provoca efectos negativos en la redistribución de los recursos, al desviar activos del sector público hacia individuos corruptos, lo que implica una distribución regresiva del ingreso, donde los recursos se trasladan de las personas más desfavorecidas a las más acaudaladas.²⁸⁸

Consecuentemente, el efecto más significativo de la corrupción se traduce en una menor recaudación y, en consecuencia, en menores ingresos para la hacienda pública municipal. A medida que el Producto Interno Bruto (PIB) disminuye debido a la corrupción, también se reduce el consumo de los hogares y las inversiones, lo que desacelera la economía.²⁸⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 llevada a cabo por el INEGI, en México durante 2023, los costos de la corrupción asumidos

enfoca a cubrir gasto corriente que no se encuentra estrictamente ligado con la protección y garantía de los derechos humanos.

²⁸⁸ VÁZQUEZ REPISO, Jaime A., “El impacto económico de la corrupción en México”, *Pluralidad y consenso*, México, año 3, núm. 12, septiembre de 2010, p. 26. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/414/revista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁸⁹ *Cfr. Ibidem*, p. 29.

directamente por la población ascendieron a 11,910.6 millones de pesos,²⁹⁰ aunado a las irregularidades detectadas por la Auditoría Superior de la Federación, las cuales ascendieron en 2023 a poco más de 606 millones de pesos.²⁹¹ En esa tesitura Casar y Cejudo advierten que las prácticas corruptas afectan de manera significativa el crecimiento económico.²⁹² Esta desaceleración económica provoca una disminución en los niveles de recaudación fiscal, lo que restringe aún más los recursos disponibles para los municipios y los conduce a un escenario propicio para la crisis.

Bajo esa tesitura la gestión negligente provoca igualmente sus estragos en las finanzas municipales; el gasto corriente está altamente comprometido por los sueldos y salarios del personal administrativo, lo que se identifica como un problema estructural. La basificación y las dinámicas sindicales contribuyen a este problema, limitando la capacidad de los municipios para prestar el mantenimiento de la infraestructura existente de los servicios públicos, así como para aumentar la inversión en infraestructura y otros proyectos de desarrollo más allá del recurso etiquetado.²⁹³

La administración de los recursos municipales con fines tendenciosamente electorales constituye, asimismo, una negligencia administrativa. Con la finalidad de mantener altos niveles de aceptación popular, los ayuntamientos y los diputados locales suelen prescindir de una política de recaudación y gasto saludable. En lugar de aumentar los niveles de

²⁹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*, México, 20 de marzo de 2024, p. 3. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG_23.pdf

²⁹¹ CHÁVEZ, Víctor, “AMLO no ‘barrió’ la corrupción: Auditoría detecta irregularidades por 606 mdp en gasto de 2023”, en *El Financiero*, México, 28 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/06/28/auditoria-detecta-irregularidades-por-606-mdp-en-gasto-publico-de-2023/>

²⁹² CASAR, María Amparo y CEJUDO, Guillermo, *México: Anatomía de la corrupción*, 4a. ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2024, p. 126. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/anatomia-de-la-corrupcion-cuarta-edicion/>

²⁹³ UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor*, s.l.i., Lincoln Institute working papers, 2019, pp. 24-26. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda_wp19mulsp.pdf

recaudación y, con ello, realizar sus estimaciones de gasto, se limitan a tomar como referencia la ley de ingresos anterior y ajustar la mayoría de sus conceptos según la inflación, evitando así el descontento entre la población y procurando trascender en el sistema político mexicano.²⁹⁴

La corrupción y la gestión negligente, además, erosionan los niveles de confianza de la sociedad en los gobiernos. Esto implica que, a pesar de que los gobiernos federal, local y municipal sean encabezados por opciones políticas distintas, la percepción de los habitantes se generaliza respecto a los desaciertos de cualquiera de los actores políticos que intervienen en el sistema, ignorando las funciones y atribuciones propias de cada orden de gobierno. Esta situación contribuye a las dificultades recaudatorias de los municipios.²⁹⁵

Estos factores erosionan los recursos municipales a través de prácticas indebidas y la falta de transparencia, desviando fondos que serían más provechosos y productivos si se destinaran a servicios públicos y proyectos de infraestructura esenciales. Estas prácticas no solo deterioran la confianza de la ciudadanía, sino que también disminuyen los ingresos del municipio y, en los peores casos, incrementan sus pasivos al comprometer su capacidad para administrar eficientemente los recursos disponibles.

B. La pandemia del COVID-19

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de replantear las fórmulas seguidas por los distintos órdenes de gobierno para administrar sus recursos. Los altos costos operativos derivados de una práctica administrativa negligente quedaron en evidencia en el contexto de una emergencia sanitaria que conmocionó al mundo e impactó a todos y cada uno de los agentes económicos del sistema. El confinamiento para prevenir los contagios de la enfermedad derivada del SARS-CoV-2 marcó un punto de inflexión en la desaceleración económica, lo que terminó por disminuir aún más los ingresos municipales.

Indiscutiblemente, la instauración de cuarentenas como medida para prevenir contagios restringió significativamente las actividades comerciales en todo el mundo, trayendo consigo

²⁹⁴ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 29.

el cierre de múltiples comercios e impactando considerablemente en la recaudación de las contribuciones municipales.²⁹⁶

En efecto, durante la pandemia, los ingresos presupuestarios federales disminuyeron en un 3.8% en términos reales. Al cierre de 2020, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó ingresos presupuestarios de 5.399 billones de pesos, inferiores en 183,285.1 millones de pesos a lo previsto en la Ley de Ingresos para ese año.²⁹⁷ Esta situación se tradujo en una disminución de la Recaudación Federal Participable, lo que provocó una reducción del 11% en los ingresos por concepto de participaciones de las entidades federativas y municipios respecto a lo programado. Además, las aportaciones federales del Ramo 33 sufrieron una disminución del 1.2%, y los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se redujeron en un 6%.²⁹⁸ Además, fue precisamente en 2020 que dejó de operar el FORTASEG, por lo que los ingresos municipales para promover y garantizar la seguridad pública de sus habitantes sufrieron igualmente un revés.

Dichas condiciones, aunadas a la disminución de la recaudación de las contribuciones municipales, condujeron a los municipios a una situación financiera crítica. La dependencia exacerbada de las transferencias federales posicionó a más del 85% de los municipios, en palabras de Enrique Vargas del Villar, en ese entonces presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), en un estado de “quiebra técnica”, es decir, los escasos recursos con los que contaban los municipios se destinaron exclusivamente al pago de sueldos, ya que estos dejaron de percibir más de 76 mil millones de pesos.²⁹⁹ En consecuencia, los municipios

²⁹⁶ LIVERT, Felipe, *et al.*, “Impactos desiguales de las cuarentenas en los ingresos municipales: Desafíos en la gestión financiera de emergencia y resiliencia local”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Santiago, año XII, núm. 24, agosto-diciembre de 2021, pp. 2 y 3. Disponible en: <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1448/1159>

²⁹⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Ingresos Presupuestarios”, *Cuenta Pública 2020*, México, 2021, t. I, p. 3. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/I/150.06.IPP.pdf>

²⁹⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Gastos presupuestarios”, *Cuenta Pública 2020*, México, 2021, t. I, p. 34. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/I/150.06.GPF.pdf>

²⁹⁹ ORTEGA, Eduardo, “ANAC: 85% de municipios en quiebra técnica; han dejado de recibir 76 mil mdp de la Federación,” en *El Financiero*, México, 14 de julio de 2024. Disponible en:

descartaron cualquier gasto relacionado con el mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos, así como aquellos relacionados con los derechos humanos y garantías de los habitantes del municipio.

1.1.2. La crisis de solvencia municipal

En este contexto, la crisis financiera que afecta a las haciendas públicas municipales revela un profundo problema de insolvencia. Factores como la dependencia de las transferencias federales para su funcionamiento, los recortes derivados de la disminución en la recaudación federal participable, los problemas estructurales en el gasto, y las alternativas de financiamiento extraordinario a través del crédito y el adelanto de participaciones,³⁰⁰ generan un efecto de bola de nieve en el pasivo municipal. Esto, en última instancia, impide a los municipios cumplir con sus obligaciones y finalidades constitucionales; no hay recursos para seguridad pública, ni para mejora de los servicios públicos, lo que concluye en afectaciones a los derechos fundamentales de sus habitantes.

Los bajos niveles de recaudación y los altos niveles de gasto ponen en riesgo las finanzas públicas municipales y sin embargo, la tendencia presupuestaria se mantiene optimista a pesar de que la realidad económica demanda un plan de acción distinto.

A la luz de lo expuesto, es evidente que la crisis financiera derivada de la pandemia de COVID-19 no solo evidenció la fragilidad financiera de los municipios, sino también la necesidad urgente de reformular las estrategias de gestión y administración de recursos públicos. La dependencia crítica de las transferencias federales, combinada con la caída en

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/anac-85-de-municipios-en-quiebra-tecnica-han-dejado-de-recibir-76-mil-mdp-de-la-federacion/>

³⁰⁰ Lejos de ser una solución, estas medidas se convierten en un problema mayor, ya que comprometen significativamente las finanzas municipales al implicar: i) el pago de intereses cuantiosos, lo que obstaculiza el cumplimiento del principio de máximo uso de recursos disponibles, pues destina los ingresos municipales al pago de intereses en lugar de implementar una política de gasto sostenible que permita utilizar dichos recursos para garantizar un mayor ejercicio de derechos; y ii) la creación de una bola de nieve financiera, al comprometer los recursos de un periodo futuro al adelantar su ejercicio, sin que los esfuerzos recaudatorios se traduzcan en un aumento real de los ingresos.

la recaudación local, ha llevado a los municipios a un estado de vulnerabilidad extrema, comprometiendo su capacidad para cumplir con sus responsabilidades fundamentales. Este contexto plantea un desafío crucial: garantizar que, a pesar de las limitaciones económicas, los municipios continúen siendo garantes efectivos de los derechos humanos, lo que exige un replanteamiento integral de sus prioridades y mecanismos de financiamiento.

1.2. El Municipio como garante de los Derechos Humanos

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 marcó un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano, consolidando no solo el constitucionalismo social iniciado con la promulgación de la Constitución de 1917, sino también estableciendo un punto de inflexión en la gestión administrativa y jurisdiccional de todas las autoridades que integran el Estado Mexicano. Por ello, en el presente apartado y los subsecuentes, lo relativo a los derechos humanos, sus principios orientadores, así como las obligaciones constitucionales genéricas y específicas del municipio en torno a ellos, serán abordados a partir del espíritu y estructura instituidos en los primeros tres párrafos del artículo 1o. de la Constitución con la reforma referida.

Bajo esta perspectiva, serán abordados los cambios al Título Primero de la Constitución, mismos que trascendieron más allá de la mera modificación de la denominación “de las garantías individuales” por “de los derechos humanos y sus garantías” y que al día de hoy, configuran un dinámico sistema bajo el cual las autoridades se desempeñan en el marco de sus competencias, como lo es el caso de los municipios.

La incorporación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales al orden jurídico nacional, como producto de la reforma, transformó de manera radical la concepción de la relación entre los derechos humanos y el Estado. Es decir, dentro del paradigma jurídico contemporáneo resulta indubitable aseverar que el Estado no otorga estos derechos, sino que los reconoce y además, tiene como principio y fin brindar la mayor protección a las personas.³⁰¹

³⁰¹ SILVA MEZA, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, año XVIII, 2012, pp. 154 y 155.

Además, la reforma trajo consigo una distinción sustantiva entre derechos humanos y garantías de protección, la cual ha servido para esclarecer y dimensionar la trascendencia constitucional del problema de insolvencia referido. Esto implica que, en aras de ampliar el espectro de protección a los derechos en función del innovador principio *pro persona*, a medida que se desarrollen eventos que perjudiquen derechos, la ausencia de garantías no conlleve el desconocimiento de los derechos que se vean vulnerados.³⁰²

Por ello, en el presente apartado se abordarán los conceptos que resultan imprescindibles para la gestión municipal en el marco de la reforma constitucional de junio de 2011: los derechos humanos y sus garantías constitucionales.

1.2.1. Los derechos humanos

Los derechos constituyen la mayor conquista de las revoluciones, siendo el resultado de luchas históricas por la dignidad, la libertad y la igualdad. En el contexto del paradigma constitucional mexicano del siglo XXI, los derechos humanos representan un bloque de prerrogativas universales e irrenunciables que, por mandato constitucional, deben ser reconocidos, respetados, promovidos y garantizados por todas las autoridades, bajo los principios fundamentales que rigen su interpretación y aplicación: la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad.

Desde su vitoreado, aunque primitivo, reconocimiento derivado del triunfo del liberalismo con la caída de la monarquía absoluta en el siglo XVIII, la concepción de los derechos fundamentales se basó en atribuirles un carácter de derecho natural. Esto significa que se consideraban esenciales e imprescindibles para la vida de los individuos dentro de un Estado. De ahí que los pensadores de la época, por lo tanto, concibieran una forma de gobierno de acuerdo a los derechos que consideraran como fundamentales para la vida dentro del Estado. Sin embargo, esta conceptualización de la naturaleza de los derechos humanos no triunfó plenamente, ya que, por un lado, el carácter de derecho natural de estas prerrogativas carece de la exigibilidad que les confiere su incorporación al orden jurídico nacional. Por otro lado,

³⁰² *Ibidem*, p. 156.

no es posible definir la naturaleza humana de manera irrefutable ni reducirla únicamente a términos de libertad, vida, propiedad e igualdad política y económica.³⁰³

Ante las limitaciones e insuficiencias de la concepción anterior, la teoría les atribuyó a los derechos fundamentales un carácter de derechos morales, basándose en un discurso lógico y en la reflexión sobre principios y valores compartidos. Esta perspectiva trasciende la conceptualización del individuo de manera aislada y se enfoca en el plano social, ya que se fundamenta en principios morales objetivos y universales.³⁰⁴ Empero, esta concepción igualmente careció de la fuerza normativa para conseguir, en el marco de los Estados cuyas “decisiones vinculantes provienen de acuerdos de poder entre actores asimétricos”,³⁰⁵ la exigibilidad de los derechos humanos.

En vista de lo anterior, Ferrajoli, desde el positivismo crítico, sugirió la solución de fundamentación que hacía falta para la estructuración de un sistema de derechos humanos efectivo en el paradigma del Estado moderno: la suscripción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, así como los Pactos internacionales de 1966, significó no solo la constitucionalización de los derechos humanos, sino que además les reconoció el carácter de supraestatales, convirtiéndolos en un parámetro para la actuación del Estado conforme a los estándares internacionales.³⁰⁶

En ese orden de ideas, el concepto de derechos humanos que fue recogido por el legislador durante el proceso legislativo en torno a la reforma constitucional de junio de 2011, estribó en definirlos como “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada”.³⁰⁷

³⁰³ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011, pp. 15 y 16.

³⁰⁴ DÁVILA, Johnny Antonio, “Derechos humanos en tanto derechos morales: dos concepciones”, *Ius et praxis*, Talca, año 20, núm. 2, 2014, pp. 504 y 505. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v20n2/art15.pdf>

³⁰⁵ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Fundamentos...*, *cit.*, p. 16.

³⁰⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, España, Trotta, 2004, p. 145.

³⁰⁷ SERRANO MIGALLÓN, Fernando y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, *op. cit.*, p. 136.

En efecto, el espíritu de realización efectiva de los derechos humanos de que partió la reforma se traduce en la síntesis del proceso dialéctico que han atravesado desde su génesis; esto es, que el estadio que atraviesan los derechos fundamentales en el siglo XXI va más allá de su incorporación al orden jurídico interno y su reconocimiento, sino que consiste en conseguir perpetuar sus garantías y cumplir a cabalidad con sus principios.

Por lo anterior, la estructura del presente apartado estudiará los alcances del artículo 1o. derivados de la reforma, partiendo de su estructura vigente, la cual, de manera somera comprende:

- Párrafo primero: el bloque y parámetros de constitucionalidad.
- Párrafo segundo: la interpretación conforme y el principio *pro persona*.
- Párrafo tercero: los cuartetos fundamentales.

Primer párrafo – Bloque y parámetros de constitucionalidad

Bajo lo anteriormente expuesto, la reforma constitucional de 2011 estableció un concepto trascendental para la protección de los derechos humanos en el orden jurídico positivo nacional: el bloque de constitucionalidad.

A partir del bloque de constitucionalidad, los derechos humanos adquieren una especial relevancia constitucional, es decir, que a pesar de que las normas relativas a estos no se encuentren expresamente contenidas en la constitución, estas adquieren este valor, ampliando el catálogo de derechos humanos reconocidos por el Estado a fin de conformar un conjunto unitario de derechos a través de la incorporación al derecho interno del contenido en materia de derechos humanos de los tratados suscritos, estableciendo, en consecuencia, estándares mínimos de cumplimiento y salvaguarda de las normas en materia de tales derechos.³⁰⁸ Para Astudillo, el bloque de constitucionalidad representa:

(...) la unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano,

³⁰⁸ CABALLERO OCHOA, José Luis, comentario al primer párrafo del artículo 1o. constitucional, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. I, pp. 53-55.

caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros.³⁰⁹

En esa tesitura, el propósito del bloque de constitucionalidad es en última instancia, que los elementos y contenido de cada derecho sirvan de parámetro para delimitar los alcances de cada prerrogativa con respecto a otras normas en conflicto.³¹⁰

En ese orden de ideas, el bloque de constitucionalidad trasciende al control de validez para el resto de las normas del ordenamiento jurídico,³¹¹ en el entendido de que las normas y demás actos que se contrapongan a los derechos contenidos en el bloque, devienen inconstitucionales.

Lo anterior con la restricción señalada por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011 el tres de septiembre de 2013, es decir, que cuando en la Constitución conste una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, las autoridades deberán atender a lo que indica la propia constitución.³¹²

³⁰⁹ ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CARBONELL, Miguel, *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM-IIIJ, 2015, t. IV, vol. 1, p. 121.

³¹⁰ CABALLERO OCHOA, José Luis, *op. cit.*, p. 56.

³¹¹ GUERRERO ZAZUETA, Arturo, *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la suprema corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*, México, CNDH, 2015, p. 58.

³¹² CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Contradicción de Tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, votado por mayoría de diez votos en lo relativo al criterio citado, p. 37. El criterio adoptado por la mayoría de los ministros dio lugar al voto particular del ministro Cossío Díaz, quien advirtió que el posicionamiento de la Suprema Corte en tal sentido supone una regresión en la tendencia protectora seguida por la propia Corte en los asuntos votados previamente por los ministros, así como una contradicción con la esencia de la reforma y en particular, de los principios *pro persona* y de progresividad toda vez que la limitación de los alcances de las

Bajo esa premisa, los derechos contenidos en la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos adicionales, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³¹³ entre otros, constituyen un amplio catálogo que ofrece los mayores estándares de protección de los derechos en función del principio *pro persona*, que será abordado *infra*.

Segundo párrafo – La interpretación conforme y el principio pro persona

Como se ha mencionado previamente, la reforma constitucional implicó un cambio de paradigma significativo en el tratamiento de los derechos fundamentales por parte de las autoridades y los particulares.³¹⁴ Con la adición del actual párrafo segundo, se adoptaron los principios de interpretación conforme y *pro persona* para garantizar la debida protección de los derechos humanos. En consecuencia, los sujetos obligados, para cumplir con el orden constitucional vigente, deben interpretar las normas relativas a derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales que contengan normas

normas contenidas en los tratados se traduce en una jerarquización de la Constitución; lo que deviene contrario al espíritu de la reforma si se tiene en cuenta que el espíritu de esta radica en posicionar a los derechos humanos más allá de un plano de jerarquías normativas. Véase: COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Voto particular que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en la Contradicción de Tesis 293/2011”, *Engrose a la Contradicción de Tesis 293/2011*, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de septiembre de 2013, pp. 3-6.

³¹³ TESIS P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

³¹⁴ Cuyos actos sean equiparables a los de autoridad. En ese sentido, véase: SUÁREZ CAMACHO, Humberto, “El juicio de amparo contra particulares”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM-IIIJ, 2017, t. I, p. 292. Asimismo, véase: TESIS 1a./J. 15/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 798.

concernientes a tales derechos, buscando siempre otorgar a las personas el mayor estándar de protección.

Con base en lo anterior, los principios aludidos constituyen parámetros de control de regularidad constitucional toda vez que sirven, más allá del control jurisdiccional de constitucionalidad,³¹⁵ como mecanismos de interpretación de las normas que a su vez permiten a los operadores jurídicos elegir, en el ámbito de sus competencias, la norma que brinde la mayor protección a las personas.

En esta lógica, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, dado que las normas de derechos fundamentales contenidas en el catálogo de derechos deben permear todo el orden jurídico nacional y guiar la aplicación de tales derechos por parte de las autoridades, el principio *pro persona* opera cuando un mismo derecho, aplicable a un caso concreto, se encuentra contenido en dos fuentes supremas –la Constitución y los tratados internacionales–. En tal caso, debe elegirse la norma que brinde la mayor protección o, en su defecto, la que imponga la menor restricción a un derecho.³¹⁶

Ahora bien, el principio o cláusula de interpretación conforme es aquél mediante el cual se reconoce el alcance constitucional de los tratados internacionales en razón de su contenido³¹⁷ toda vez que a través de él las normas en materia de derechos humanos –en

³¹⁵ Siguiendo la premisa de que la actuación de todas y cada una de las autoridades está sujeta al cumplimiento de las obligaciones correlativas en la materia, los principios de interpretación conforme y *pro persona* se erigen como axiomas jurídicos de la gestión de todas y cada una de las autoridades en el ámbito de sus competencias, sean administrativas o judiciales. Un ejemplo de ello lo constituyen las políticas públicas en torno al medio ambiente; la Agenda 2030 establece estándares de protección de los derechos humanos en relación con el medio ambiente con un enfoque integral, que garantiza el acceso a un medio ambiente sano, así como la promoción del desarrollo sostenible. Véase: INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *et al.*, *La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible*, México, 2020, pp. 11 y ss.

³¹⁶ TESIS 1a./J. 107/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 799.

³¹⁷ CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”, en SALAZAR UGARTE, Pedro y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIIJ, 2011, p. 113.

virtud su naturaleza de estándares mínimos—, son remitidas a la Constitución y a los tratados a fin de aplicarlos con la mayor eficacia y protección posibles.³¹⁸ En tal sentido, Vázquez y Serrano atinadamente señalan que “la interpretación conforme establece un segundo criterio hermenéutico que busca una relectura de todo el derecho nacional a la luz de los estándares internacionales para hallar aquella interpretación que más integre al primero con los segundos”.³¹⁹

Así, los principios en comento de manera conjunta implican que el orden jurídico dé cabida a que la aplicación de los derechos humanos sea a partir de los estándares más altos de protección para las personas, sin importar si ello se realiza al amparo de la constitución o bien, de los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, siempre y cuando estos contengan normas en materia de derechos fundamentales. En tal sentido, Silva Meza explora incluso la posibilidad de que los alcances del principio *pro persona* se extiendan más allá de los tratados de los que México sea parte, esto es, a que los estándares de protección sean importados de fuentes normativas consuetudinarias cuyos contenidos se hayan convertido en obligatorios a través de su práctica generalizada a fin de contrastarlos con las normas de derecho interno y, finalmente, adecuar estas últimas.³²⁰

En ese orden de ideas, es obligación de las autoridades el brindar la protección más amplia a partir del vasto catálogo de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano mediante el ejercicio de interpretación de la constitución y de los tratados orientado en buscar las mejores condiciones para las personas.³²¹

Tercer párrafo – Los cuartetos fundamentales

³¹⁸ CABALLERO OCHOA, José Luis, “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, serie 3, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016, p. 44.

³¹⁹ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, *cit.*, nota 7.

³²⁰ SILVA MEZA, Juan N., *op. cit.*, p. 160.

³²¹ TESIS 1a. XVIII/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2012, p. 257.

A partir de lo anterior, se establecieron en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, en palabras de Silva Meza “tres cuartetos fundamentales”, conforme a los cuales las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben encausar sus acciones en torno al cumplimiento de sus fines, es decir, (i) el concerniente a las obligaciones correlativas – promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos–, (ii) el relativo a los principios que los rigen –universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad– y (iii) el correspondiente a los deberes para disminuir violaciones –prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos–.³²²

En efecto, el cambio paradigmático introducido por la reforma de junio de 2011 obliga a todas las autoridades, incluidas las municipales, a orientar sus acciones conforme a políticas públicas y decisiones administrativas que se alineen con las obligaciones constitucionales referidas.

1.2.2. Las obligaciones del municipio en materia de derechos fundamentales

La redacción del párrafo tercero circunscribe el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos al ámbito competencial de cada una de las autoridades mexicanas. En ese sentido, corresponde al municipio el cumplimiento de tales deberes en el marco del artículo 115 constitucional.

De lo anterior se desprende que, para la prestación de las funciones y servicios públicos municipales, planeación del desarrollo municipal, creación de reservas territoriales, preservación de la seguridad pública, gestión de su patrimonio y en general, todas las facultades y atribuciones que en el referido numeral le son conferidas, el municipio debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos.

En tal sentido, en el presente apartado se abordarán los cuartetos señalados por Silva Meza en el siguiente orden: los principios orientadores, las obligaciones correlativas y las obligaciones específicas.

³²² *Ibidem*, p. 162.

A. Los principios orientadores

El párrafo tercero, adicionado al artículo 1o. de la Constitución mediante la reforma de junio de 2011, establece, además de las obligaciones correlativas mencionadas *supra*, los principios que rigen la aplicación de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Estos principios, fundamentales para cumplir con el primero de los “cuartetos” –promover, respetar, proteger y garantizar–, guían la actuación de todas las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia. A continuación, se procederá al análisis individual de cada uno de estos principios y sus implicaciones en el marco de la gestión del municipio en torno a los derechos humanos.

a. Universalidad

La universalidad como principio, adviene de la lucha de la que inicialmente se reconocieron los derechos fundamentales; esto es, que surge como principio moral a partir de la concepción de la dignidad humana a partir de la libertad y la autodeterminación de las personas frente al Estado; lo que en palabras de Vázquez y Serrano, implica el “reconocimiento de los derechos humanos... como exigencias éticas justificadas y especialmente importantes”.³²³

Atendiendo a la moralidad de los derechos, esto es, a esa premisa y contenido fundamental de dignidad humana y valores de que surgen,³²⁴ esta concepción de *su* universalidad conduce a reconocerlos como normas que van más allá de la mera integración de los mismos al orden jurídico positivo, y, por tanto, que deben ser respetados a todas las personas por el solo hecho de serlo, sin importar su origen étnico, nacionalidad, sexualidad, entre otras.³²⁵

³²³ VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en SALAZAR UGARTE, Pedro y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 138 y 139.

³²⁴ CABALLERO OCHOA, José Luis y VÁZQUEZ, Luis Daniel, en SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2014, p. 93.

³²⁵ *Ibidem*, p. 140.

En ese orden de ideas, Ferrajoli, a partir de la concepción de los derechos como “leyes del más débil”, afirma que la universalidad de los derechos fundamentales, además de estar ligada al individualismo, estriba en que estos deben ser reconocidos a todas las personas en igualdad de medidas y que, asimismo, protegen a todos y cada uno de los individuos frente a todos; así, la universalidad se convierte en una garantía de la multiculturalidad.³²⁶

Ahora bien, las implicaciones prácticas de la universalidad, a partir de la teoría de los derechos en acción de Vázquez y Serrano, conllevan a que la universalidad, en aras de brindar la mayor protección a las personas, permita “la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos”.³²⁷

En suma, el principio de universalidad abona a la creación de un “piso parejo” para todas las personas a partir del baluarte del respeto y protección de la dignidad, lo que implica replantear el principio de universalidad a partir del contexto de cada una de las personas, a fin de partir de lo local y reconocer las diferencias existentes entre cada persona y su contexto.³²⁸

b. Interdependencia

La interdependencia de los derechos implica entenderlos a partir de un ejercicio sistémico; reconocer que no se puede concebir la realización plena de unos –e incluso su existencia–,

³²⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Trotta, 2011, vol. 2, p. 58.

³²⁷ VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios...”, *cit.*, p. 147.

³²⁸ De acuerdo con Serrano y Vázquez, el planteamiento clásico de la universalidad implica negar las relaciones de poder existentes entre cada persona derivado de su contexto y origen socioeconómico. En ese orden de ideas, partir de tal concepción para la configuración de un Estado constitucional de derecho representa una contradicción con el espíritu del principio en comento y, por tanto, se requiere un nuevo planteamiento de la universalidad a partir de los contextos propios de cada persona; esto es, la universalidad en concreto. Lo anterior en aras de conseguir que la universalidad sea una herramienta que abone a la emancipación de las personas en tanto son todas titulares de los derechos fundamentales. Véase: SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, *cit.*, pp. 54-62.

prescindiendo de la efectiva realización de los otros.³²⁹ En otras palabras, la concepción de estos como un conjunto intrínsecamente vinculado implica para las autoridades una obligación de garantizar el goce de un derecho a la vez de hacerlo para otro derecho o grupo de estos.³³⁰

Siguiendo esa lógica, el Pleno de la Suprema Corte al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, definió al principio de interdependencia como aquél en virtud del cual “los derechos humanos establecen relaciones recíprocas entre ellos, de modo que en la gran mayoría de los casos la satisfacción de un derecho es lo que hace posible el disfrute de otros”.³³¹

Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que el derecho a la vida digna comprende derechos como el acceso y calidad del agua, alimentación, salud y educación, lo que, partiendo del principio de interdependencia supone que la violación o restricción a uno de los derechos o bien, al grupo de derechos que comprende el derecho a la vida digna, constituye la negación al derecho a la vida digna.³³²

Así, el principio de interdependencia conlleva al ejercicio pleno de los derechos humanos a través de su concepción como bloque integral.

c. Indivisibilidad

³²⁹ VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios...”, *cit.*, pp. 148-151. En efecto, la naturaleza de los derechos fundamentales es incompatible con la limitación o sacrificio de unos derechos para gozar de otros; su carácter de elementos esenciales para la consecución de la dignidad humana solo se satisface cuando la garantía de los derechos está encaminada a permitirles vivir en un ambiente libre “del temor y la miseria”. Véase: NACIONES UNIDAS, “Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, *Resolución 32/130*, Asamblea General, 1977. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/320/13/pdf/nr032013.pdf>

³³⁰ *Ibidem*, pp. 152 y 153.

³³¹ CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011..., *cit.*, p. 36.

³³² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párr. 194-217.

Bajo la misma lógica que el principio de interdependencia opera el de indivisibilidad, sin embargo, sus alcances trascienden al plano sustantivo de los derechos en tanto que prescinde de si los derechos afectados son parte intrínseca de otro derecho, esto es, que el principio de indivisibilidad trae consigo la negación de cualquier desvinculación, categorización o jerarquía entre derechos.³³³

En ese tenor, la indivisibilidad implica un ejercicio lógico a partir del cual se identifican cadenas de derechos humanos afectados en un caso concreto en una serie de violaciones, a fin de detectar la violación primaria de que derivaron las subsecuentes.³³⁴

En un mismo ejercicio de conceptualización conjunto a la interdependencia, la Suprema Corte señaló que el principio de indivisibilidad “parte de la integralidad de la persona y la necesidad de satisfacer todos sus derechos, lo que excluye la posibilidad de establecer jerarquías en abstracto entre los mismos”.³³⁵

Bajo el principio de indivisibilidad, las políticas públicas municipales deben estructurarse con perspectiva de derechos humanos, esto es que la gestión municipal debe estar orientada en aras de contribuir en el avance del universo de derechos humanos que conforman el catálogo de derechos reconocidos por el Estado a fin de conseguir el máximo estándar de desarrollo de las personas.³³⁶

d. Progresividad

La progresividad de los derechos estriba en la obligación del Estado a constantemente desarrollarlos y mejorar sus alcances. En ese sentido, el principio de progresividad implica entender a los derechos como promesas a futuro, en palabras de Vázquez y Serrano, como “derechos por venir”.³³⁷

³³³ CABALLERO OCHOA, José Luis y VÁZQUEZ, Luis Daniel, en SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional...*, cit., p. 107.

³³⁴ Véase: *Idem*, así como VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios...”, cit., pp. 144 y 156.

³³⁵ CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011..., cit., p. 36.

³³⁶ Cfr. VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios...”, cit., pp. 156 y 157.

³³⁷ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, cit., nota 8.

Por ello, el principio de referencia supone la existencia permanente de una base mínima de derechos en la cual se establecen estándares mínimos para su aplicación; en el entendido de que la progresividad se aplica por igual a cualesquier clase de derechos.³³⁸

Partiendo de lo anterior, la progresividad está ligada de manera intrínseca con la no regresividad en el alcance y aplicación de los derechos, esto es, que los Estados no deben mermar los niveles de goce previamente alcanzados toda vez que con ello se estaría atentando contra la naturaleza misma de los derechos. A fin de evitar estas violaciones, el principio de progresividad exige la articulación de indicadores para constatar que los Estados siguen sus pautas y, en consecuencia, amplían la protección y contenido de los derechos.³³⁹

En síntesis, el principio de progresividad obliga a los municipios a buscar garantizar constantemente el mayor nivel de desarrollo y goce de los derechos fundamentales, absteniéndose de incurrir en conductas u omisiones que impliquen un retroceso en tales obligaciones.

B. Las garantías constitucionales

Como se ha referido, la distinción sustantiva derivada de la reforma implicó que el estudio y la ejecución de las garantías de los derechos fundamentales se realizara de manera independiente al reconocimiento de la existencia de estos. Es decir, que como resultado del reconocimiento de los derechos humanos como prerrogativas inherentes a las personas y condición *sine qua non* de su dignidad –eje fundamental del Estado moderno–, corresponde al Estado a través de sus autoridades el cumplimiento de las obligaciones y la abstención de las prohibiciones inherentes al goce de los derechos.

Bajo esa premisa, el poder reformador de la Constitución retomó la cuarta tesis de Ferrajoli en torno a los derechos fundamentales: la relación entre los derechos y las garantías

³³⁸ En ese orden de ideas, los derechos contenidos en los tratados internacionales se configuran como un mínimo a desarrollar por los Estados signantes, independientemente de la capacidad económica de estos. Véase: VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios...”, *cit.*, pp. 160 y 161.

³³⁹ *Ibidem*, p. 163.

desemboca en una serie de obligaciones a cargo del Estado³⁴⁰ y los particulares a fin de hacer efectivos los derechos positivizados en la Declaración Universal de 1948.

Con ello, como se ha referido previamente en el presente capítulo, la Constitución reconoció la existencia de los derechos más allá de las garantías, postulado que, bajo la ideología del positivismo crítico, implica un deber del Estado de corregir su omisión e instrumentar al respecto en aras de otorgar la mayor protección al respecto,³⁴¹ toda vez que, paradójicamente, si bien la ausencia de garantías no niega la existencia de un derecho, sí lo deja inerte, carente de contenido y de sentido.

Dado lo anterior, a continuación se abordarán las implicaciones y alcances de las garantías primarias y secundarias de los derechos fundamentales.

a. Garantías primarias: las obligaciones correlativas o genéricas

La primera parte del adicionado párrafo tercero al artículo 1o. contiene las obligaciones de las autoridades de, en razón de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Tales deberes constituyen obligaciones de prestación o prohibición, así como de cumplimiento inmediato o progresivo partiendo de su naturaleza,³⁴² que en términos de Ferrajoli se categorizan como garantías primarias. Para efectos del presente apartado, se emplearán como sinónimos los conceptos de garantías primarias, obligaciones correlativas o genéricas, toda vez que en el lenguaje jurídico dichos conceptos se emplean de manera indistinta.

La obligación de promover

³⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías...*, cit., p. 43.

³⁴¹ *Idem*.

³⁴² No obstante que las obligaciones contengan un carácter de cumplimiento inmediato, considero que, en aras de cumplir con el principio de progresividad, los municipios deben apuntalar sus esfuerzos hacia el cumplimiento que resulte cada vez más promotor, respetuoso, protector y garante de los derechos humanos.

La promoción de los derechos humanos presupone el deber del Estado de afianzar, mediante la promoción de los valores y cultura pertinentes e incluso de la infraestructura necesaria, las condiciones apropiadas para que las personas gocen óptimamente de los derechos.³⁴³

Con esa visión, la obligación de promoción implica que las autoridades fomenten la generación de conciencia y de conocimiento en torno a los derechos: las personas, en su calidad de titulares de tales prerrogativas, tienen que saber identificar sus derechos y los alcances de estos con la finalidad de poder exigir su aplicación a cabalidad; ello con el propósito de empoderar a las personas a través de los derechos.³⁴⁴

Así, la presente obligación se connota de cumplimiento inmediato, empero, naturalmente debe tender hacia la progresividad.

La obligación de respetar

En mancuerna con la obligación de garantizar, la garantía de respeto es uno de los mandatos que mayormente se repiten en los tratados internacionales en torno a los derechos humanos. La naturaleza de esta obligación es de carácter negativo,³⁴⁵ es decir, implica la abstención u omisión de acción alguna tendiente a menoscabar los derechos o cooptar su realización.³⁴⁶ En ese sentido, los alcances de la obligación de respetar los derechos se dimensionan a partir de la finalidad y contenido de los segundos, ello en razón de que persiguen la dignidad humana a través de valores fundamentales como la libertad, igualdad, solidaridad y paz,³⁴⁷

³⁴³ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, UNAM-III-CNDH, 2017, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, núm. 7, p. 15.

³⁴⁴ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013, Reforma DH: Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional de derechos humanos, núm. 5, p. 35.

³⁴⁵ TESIS 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2015, p. 971.

³⁴⁶ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, *cit.*, nota 10.

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 59.

y, en ese sentido, la actuación de las autoridades no debe en ningún momento trastocar tales valores directa o indirectamente.³⁴⁸

Ferrer y Pelayo señalan que, a efecto de cumplir con lo anterior, corresponde a las autoridades la ejecución de acciones de cumplimiento positivas o negativas, según corresponda, determinadas por el derecho o libertad en cuestión; sin importar si se trata de derechos civiles, políticos, económicos o culturales.³⁴⁹

Bajo esa lógica, el respeto a los derechos humanos se configura como una obligación tendiente a preservar el nivel de ejercicio de los ejercicios y con un carácter de cumplimiento connotadamente inmediato.³⁵⁰

La obligación de proteger

La protección consiste en conductas positivas, es decir, obligaciones de hacer consistentes en salvaguardar a las personas de las acciones u omisiones que puedan incidir en sus derechos fundamentales.³⁵¹

En tal sentido, la obligación de proteger abarca no solo la observancia de conductas por parte del Estado sino también de los particulares; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en torno al derecho a la alimentación adecuada, señaló que esta obligación a cargo de los Estados consiste en la

³⁴⁸ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, *Las obligaciones generales...*, cit., pp. 23 y 24.

³⁴⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, vol. 10, núm. 2, 2012, p. 152.

³⁵⁰ CABALLERO OCHOA, José Luis y VÁZQUEZ, Luis Daniel, en SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional...*, cit., p. 116.

³⁵¹ SERRANO, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, et al. (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, 2013, t. I., p. 107.

adopción de medidas para que los particulares no impidan el ejercicio del derecho por parte de las personas.

En efecto, la debida protección de los derechos fundamentales implica que los municipios observen y eviten mediante acciones concretas, más allá de fomentar el respeto, cualquier conducta que pudiera afectar el pleno ejercicio de las prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas.

Lo anterior conlleva, en consecuencia, que su carácter de cumplimiento sea inmediato.

La obligación de garantizar

La garantía de los derechos humanos, como obligación correlativa, implica que el Estado a través de sus distintas autoridades debe establecer las medidas que propicien el ambiente óptimo para el pleno ejercicio de los derechos.³⁵²

En ese sentido, la obligación de garantía tiene una dimensión dual: en un primer plano, implica la institucionalización de acciones para la existencia de un derecho, esto es, concretamente en el municipio, la creación de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás normatividad con enfoque de derechos humanos, así como la institucionalización de servicios públicos que propicien las condiciones necesarias para que las personas los ejerzan de manera efectiva:³⁵³ servicios municipales de salud, sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento; mercados públicos; seguridad pública; protección civil; alumbrado público; obras públicas y desarrollo urbano; cultura; deporte; preservación y restauración del medio ambiente; empleo, entre otros.

³⁵² CABALLERO OCHOA, José Luis y VÁZQUEZ, Luis Daniel, en SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional...*, cit., p. 116.

³⁵³ Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que la obligación de garantía implica no solo la institucionalización de medidas que garanticen los derechos, sino que, a su vez, constituyan mecanismos de protección efectiva. *Cfr.* CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párr. 95. Asimismo, véase: CORTE IDH. Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C, núm. 252, párr. 144.

En un segundo plano, esta obligación conlleva que el municipio asegure el abasto y prestación de bienes y servicios suficientes para que el ejercicio de las prerrogativas se lleve a cabo conforme a los mayores estándares de protección, esto es, mediante la prestación de bienes y servicios públicos de calidad, de modo que la garantía de los derechos implica la remoción de restricciones y el suministro de recursos a través de los cuales sea efectivo el goce de los derechos.³⁵⁴

En consecuencia, la prestación de esta obligación tiene un carácter inmediato y directo, es decir, debe atender concretamente al derecho y sus afectaciones en el contexto.³⁵⁵

b. Garantías secundarias: las obligaciones específicas

Por cuanto hace a las obligaciones específicas o bien, el tercero de los “cuartetos”, si bien la Constitución las engloba en prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos fundamentales,³⁵⁶ a continuación se abordarán únicamente las obligaciones de prevención, toda vez que, particularmente en los municipios, es mediante las políticas públicas llevadas a cabo que se previenen posibles violaciones a los derechos, además de que la prevención se encuentra presente de manera permanente en la actuación municipal.

El deber de prevención

³⁵⁴ SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Principios y obligaciones de derechos humanos...*, *cit.*, p. 21.

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ En la CT 293/2011, la Suprema Corte señaló que esta clase de deberes corresponden a la obligación correlativa de garantía. Véase: CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011..., *cit.*, p. 35.

La prevención de violación a los derechos fundamentales consiste en la adopción, ya sea por acción u omisión,³⁵⁷ de las medidas necesarias por parte de los municipios a fin de afianzar las condiciones propicias que a su vez, impidan violaciones a los derechos.³⁵⁸

Esta obligación constituye un deber que, de acuerdo con Silva Abbott, deriva sustancialmente de tres fuentes internacionales: i) la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos y iii) la jurisprudencia de la Corte Interamericana.³⁵⁹

En el caso de la primer fuente, el autor atisba que de acuerdo con el artículo 27 de la Convención de Viena, las obligaciones de cumplimiento de buena fe de los tratados establecen un marco a través del cual todas las autoridades deben instrumentar actuaciones tendientes a garantizar el goce de los derechos.

Por cuanto hace a la segunda, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno consagrado en el artículo 2o. de la Convención Americana obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, lo que, en conjunto con la primera de las fuentes y de acuerdo con el principio de interpretación conforme consagrado en el segundo párrafo del artículo 1o., vislumbran un parámetro encaminado a asegurar que la normatividad interna se alinee con los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos.

Finalmente, la jurisprudencia de la Corte IDH confirmó el deber de prevención de las violaciones a los derechos fundamentales como una consecuencia de la obligación de garantizarlos; al resolver el fondo del caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, la Corte IDH sentó el precedente positivo del deber que comprende el despliegue de acciones positivas por

³⁵⁷ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Artículo 1o., tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia...*, *cit.*, pp. 135-137.

³⁵⁸ SILVA ABBOTT, Max, “El ‘deber de prevenir’ violaciones a los derechos humanos y algunas de sus posibles consecuencias”, *Revista de Derecho de la Universidad San Sebastián*, Santiago, vol. 22, 2016, p. 47.

³⁵⁹ *Ibidem*, pp. 48-50.

parte de las autoridades orientadas a garantizar el “libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.³⁶⁰

No obstante el criterio de la Corte IDH, en la doctrina algunos autores han considerado identificar la prevención como parte de las obligaciones específicas de la protección. En la multirreferida obra coordinada por Salazar Ugarte, se han identificado tres niveles a través de los cuales se previenen las afectaciones a los derechos. El primero de los niveles consiste en una obligación de prevención general e implica que se afiance el escenario que impida el despliegue de conductas propensas a violentar los derechos. El segundo y el tercer nivel consisten en obligaciones o conductas reforzadas, esto es, la ejecución de acciones concretas a fin de proteger a un grupo –en el caso del segundo nivel– o a una persona –en el caso del tercer nivel– en situación de vulnerabilidad.³⁶¹

Ambas posturas convergen de manera complementaria en la construcción del deber de prevención. Los municipios, y en general todas las autoridades, garantizan el ejercicio de los derechos humanos mediante su protección y, en esa tesitura, la prevención constituye un primer peldaño en la protección y garantía de los derechos toda vez que como lo indicó la Corte IDH:

175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.³⁶²

En ese orden de ideas, la obligación específica de prevención impone a los municipios la responsabilidad no solo de adecuar la reglamentación y demás normatividad de su

³⁶⁰ CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 166 y 167.

³⁶¹ CABALLERO OCHOA, José Luis y VÁZQUEZ, Luis Daniel, en SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional...*, cit., pp. 117-119.

³⁶² CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo..., cit., párr. 175.

competencia, sino también de desarrollar –y abstenerse de desarrollar, cuando no sean compatibles con el óptimo ejercicio de los derechos– políticas públicas y prácticas administrativas que hagan operativos los derechos humanos en la vida cotidiana de todas las personas y grupos que conforman la sociedad.

1.2.3. Las funciones y servicios públicos con perspectiva de derechos humanos

Ahora bien, una vez revisadas las implicaciones que trajo consigo el cambio de paradigma constitucional en torno a la gestión municipal, es menester visitar la fracción III del artículo 115 Constitucional a fin de analizar sus implicaciones en materia de derechos humanos a la luz del artículo 1o. Esto es necesario para evidenciar que, derivado de la reforma de junio de 2011, corresponde a los municipios no solo respetar los derechos humanos sino a su vez, llevar a cabo la gestión y ejecución de las funciones y servicios públicos a la luz del enfoque centrado en dichos derechos.³⁶³

El enfoque o perspectiva de los derechos humanos consiste en el marco de análisis y de la acción social por medio del cual, la persona es puesta en el eje central de la sociedad y a su vez, sus derechos fundamentales son pensados como “los medios que [le] garantizan el acceso, las capacidades y el ejercicio de la igualdad, la libertad y el bienestar”.³⁶⁴

En ese sentido, los servicios públicos se erigen como garantías de subsistencia dignas, a través de las cuales se satisfacen necesidades colectivas vitales.³⁶⁵ Así, su operatividad a través del enfoque referido estandariza los niveles de protección y garantía óptimos,³⁶⁶ lo que

³⁶³ El concepto de enfoque o perspectiva puede variar según la traducción, Serrano y Vázquez lo hacen de la segunda manera partiendo del concepto anglosajón del *Human Rights Based Approach*. Véase: SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, cit., nota 4.

³⁶⁴ GUENDEL, Ludwig, *et al.*, *Derechos humanos, niñez y adolescencia*, San José, Flacso, 2005, cuaderno de ciencias sociales 138, p.12.

³⁶⁵ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Civitas, 1987, p. 13.

³⁶⁶ Es imprescindible para la operatividad del municipio la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, ya que estas engloban las acciones que determinan el qué, cómo y cuándo de la resolución de un problema público desde la esfera del poder ejecutivo. De este modo, constituyen un medio que trasciende las funciones y servicios públicos, dotándolos del carácter o perspectiva que dichas políticas les imprimen. Véase: GONZÁLEZ

permite alinear las prácticas de la gestión municipal con un marco normativo que prioriza la dignidad humana y asegura que las decisiones y acciones de las autoridades locales estén orientadas a la satisfacción de los derechos fundamentales de todas las personas.

A través de esta estandarización, se busca que los servicios públicos no solo cumplan con su función básica, sino que, al hacerlo, se garantice plenamente el respeto de las garantías primarias de los derechos humanos.³⁶⁷ En este sentido, la prestación de servicios públicos por parte del municipio, dentro del marco constitucional, se constituye como la plataforma principal para la garantía y protección de estos derechos. Esto implica un deber para el municipio de orientar la totalidad de sus acciones a proporcionar el mayor estándar de protección posible, fundamentándose en los principios orientadores y en el principio de máximo uso de los recursos disponibles referido *supra*.

Es así que ingresan a la operatividad del municipio los elementos institucionales de los derechos fundamentales, los cuales serán abordados a continuación y que, a manera de introducción, orientan las acciones del municipio en torno al diseño y aplicación de los derechos: determinan cómo deben institucionalizarse los derechos toda vez que configuran el enfoque de derechos humanos en la gestión de los servicios públicos.³⁶⁸

A. La configuración de los servicios públicos a partir de los elementos institucionales

En la construcción de la teoría general de las obligaciones en materia de derechos humanos surge un concepto trascendental: los elementos institucionales. De acuerdo con Vázquez y Serrano, los elementos institucionales consisten en:

RABANAL, Miryam de la Concepción, “Las políticas públicas como instrumento de la actuación de la administración”, en GONZÁLEZ RABANAL, Miryam de la Concepción (coord.), *Estrategias y acciones de gobierno en el marco de una crisis permanente*, Madrid, UNED, Universitas, 2014, p. 227.

³⁶⁷ Incluso los servicios públicos podrían considerarse derechos en sí mismos, Morales Sánchez sugiere traducirlos “a código de derechos a fin de impedir ajustes presupuestales que pudieran vulnerarlos”. Véase: MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, 2020, p. 78.

³⁶⁸ Cfr. SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos...*, *cit.*, pp. 152 y ss.

[L]as características que el Estado debe considerar al momento de tomar medidas para cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger o promover los derechos humanos. (...) [En ese sentido,] informan la manera en que los derechos humanos deben ser institucionalizados (...) [y] constriñen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos.³⁶⁹

Así, en el marco del quehacer diario del municipio, la debida protección, promoción y garantía de los derechos humanos a través de la prestación de los servicios públicos municipales se realiza configurando estos servicios a partir de los elementos institucionales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.³⁷⁰ Estas directrices, alineadas con los principios orientadores estudiados en el presente capítulo, son fundamentales para asegurar que los derechos sean efectivamente garantizados en el ámbito municipal.

a. Disponibilidad

El primero de los elementos se refiere a la existencia suficiente de los medios a través de los cuales se hace efectivo uno o varios derechos para todos los habitantes.³⁷¹

Bajo esa premisa, todos los servicios públicos deben ser los necesarios a fin de que todas las personas que habitan un municipio en concreto puedan acceder a ellos. Este elemento conlleva pensar a los servicios públicos desde el principio de universalidad.

La disponibilidad supone un deber en particular para el municipio: contar con la infraestructura y recursos suficientes para garantizar el acceso a los servicios públicos a toda la población.

En efecto, la garantía de los derechos humanos le requiere al municipio hacer extensivos la totalidad de los servicios públicos a la población toda vez que estos configuran una parte imprescindible en el desarrollo de un contexto propicio para la vida digna.

³⁶⁹ *Idem.*

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 154.

³⁷¹ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

b. Calidad

El segundo elemento, como su nombre lo indica, implica que la solución a institucionalizar cumpla con los estándares óptimos de calidad a fin de garantizar correctamente los derechos.³⁷²

Siguiendo esa lógica, no basta la sola existencia de un servicio público tal y como consta en la Constitución, sino que es imperativo que los municipios presten los servicios públicos de acuerdo con los mayores índices de calidad a fin de garantizar los derechos fundamentales.

En ese sentido, los principios de progresividad y máximo uso de recursos disponibles reconfiguran el desempeño de los servicios a la luz de este elemento ya que le imprimen un carácter de mejora continua y, en consecuencia, de mayor protección a los derechos involucrados.

c. Aceptabilidad

Por cuanto hace a la aceptabilidad, esta hace alusión a la flexibilidad y la “tropicalización” con que los mecanismos orquestados por la autoridad se adaptan al contexto social y cultural de los titulares de los derechos a fin de garantizar su ejercicio, es decir, conlleva que los servicios públicos traigan consigo el reconocimiento de las particularidades propias de cada comunidad o grupo de personas a quienes está orientado el diseño del mismo a fin de que el despliegue del derecho se realice en un ambiente *acceptable* para sus titulares.³⁷³

d. Accesibilidad

Finalmente, la accesibilidad implica que el derecho alcance a quienes lo requieren en las dimensiones económica, física, geográfica y sin discriminación.³⁷⁴ Así, este elemento se desenvuelve a través de dichos aspectos de la siguiente manera, aplicado a los servicios públicos municipales:

³⁷² *Ibidem*, p. 157.

³⁷³ *Ibidem*, p. 159.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 160.

Accesibilidad económica: Consiste en que los servicios sean asequibles para toda la población, esto es, que su costo no sea desproporcionado a fin de que su acceso sea posible para todos.³⁷⁵

Accesibilidad física: Implica que el municipio realice las adecuaciones necesarias a fin de que todas las personas, sin importar si padecen alguna condición o discapacidad, puedan beneficiarse de los servicios públicos.³⁷⁶

Accesibilidad geográfica: Conlleva que los servicios públicos estén al alcance de toda la población y que, cuando no sea así, se otorguen las facilidades para que su disfrute no represente una carga adicional para las personas.³⁷⁷

Accesibilidad sin discriminación: Demanda que los servicios sean prestados sin excluir a ninguna persona bajo ningún motivo.³⁷⁸

Por lo anterior, los servicios públicos se reafirman como mecanismos del municipio que abonan al acceso universal a una vida digna, posicionándose como garantías constitucionales en el marco del Estado constitucional de derecho.

Así, los elementos referidos suponen una reconfiguración de la gestión administrativa del municipio toda vez que le imprimen un carácter y una responsabilidad sin precedentes a la totalidad de las personas y funcionarios que laboran en el ayuntamiento: derivado de la reforma todos son operadores en materia de derechos humanos en la medida en que sus acciones u omisiones inciden en los derechos fundamentales de las personas.

Por lo anterior, la función presupuestal y la ejecución del gasto público en los municipios requiere de una perspectiva de derechos humanos, esto conlleva destinar una parte sustancial de los recursos públicos hacia el mantenimiento, mejora y expansión de la infraestructura de los servicios públicos municipales, así como en cualesquier áreas en que se vea relacionado el ejercicio de los derechos, en aras de ampliar el espectro de protección y en consecuencia, de garantía de los derechos humanos.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 161.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 162.

³⁷⁷ *Idem*.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 163.

1.3. Efectos e impacto de la insolvencia de los municipios

El contexto económico derivado de la corrupción y la gestión negligente de los recursos municipales, así como de las condiciones financieras arrastradas desde la pandemia del COVID-19, conllevan a generar un ambiente de incertidumbre, en el mejor de los casos y de violaciones a los derechos humanos en el peor de los escenarios.

Por lo anterior, en este apartado se pormenorizarán los principales efectos de la insolvencia municipal en los derechos fundamentales, los cuales pueden manifestarse en formas que van desde limitaciones hasta violaciones graves, incompatibles con las obligaciones del municipio de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos. A fin de dimensionar la trascendencia de estas consecuencias y en consonancia con el espíritu garantista de la cuarta tesis de Ferrajoli, se analizarán las implicaciones de la insolvencia desde una perspectiva dual: por un lado, su impacto en los mecanismos de protección y garantía de los derechos –los elementos institucionales– y, por otro, en los derechos en sí.

a. A los elementos institucionales

Para el análisis de la primera de las afectaciones, a continuación se abordarán los impactos a cada uno de los elementos, esto es, disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad.

Disponibilidad

La trascendencia de la insolvencia municipal sobre la disponibilidad de los servicios públicos se traduce, en términos generales, en la falta de infraestructura suficiente para la totalidad de los habitantes del municipio.

Ello se advierte con mayor claridad, por ejemplo, en los municipios cuya gestión y políticas públicas se centran considerablemente en la cabecera municipal, pasando por alto las necesidades de desarrollo de las comunidades y colonias aledañas a la cabecera, en las cuales hacen falta servicios indispensables como el agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado y seguridad públicos; vías asfaltadas o cementadas; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; así como mercados y centrales de abasto.

Calidad

Respecto al impacto en la calidad de los servicios, la falta de recursos suficientes para la modernización y mantenimiento de la infraestructura existente, así como para la inversión en equipamiento nuevo, propicia un estancamiento en la calidad de los servicios públicos, lo que se traduce en una prestación deficiente y deteriorada.

Un ejemplo claro de lo anterior se constata en la reciente emergencia del municipio de Valle de Chalco, en el Estado de México, donde de acuerdo con los medios informativos, un tapón de basura de dimensiones colosales bloqueó el colector pluvial que auxilia al municipio, propiciando en consecuencia, una inundación sin precedentes.³⁷⁹ En este caso, la falta de estándares de calidad en el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos derivó en una crisis que trasciende a los derechos fundamentales de sus habitantes.

Aceptabilidad

Por cuanto hace a la aceptabilidad, el impacto de la insolvencia municipal se refleja en la falta de recursos para adecuar su prestación en los términos sociales y culturales propios de los contextos de cada comunidad.

Un ejemplo para ilustrar el impacto de referencia sería un municipio que dentro de su territorio cuenta con una o varias comunidades indígenas y estas, a su vez, requieren del servicio de seguridad pública. En este caso, la falta de recursos limita al municipio para contratar y capacitar a agentes de la corporación policial que comprendan el contexto cultural específico, lo que propicia un bajo acceso a la seguridad pública para un grupo vulnerable y en consecuencia, una falta de confianza en el servicio que propicia que las comunidades eviten recurrir a los agentes de seguridad pública, incluso en situaciones de peligro.

³⁷⁹ VÁZQUEZ HERRERA, Olivia, “¿Por qué se inundó Chalco? Éstas son las razones detrás de la emergencia en Edomex”, en *Infobae*, 28 de agosto, 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2024/08/28/por-que-se-inundo-chalco-estas-son-las-razones-detras-de-la-emergencia-en-edomex/>

Accesibilidad

En lo relativo a la accesibilidad, una crisis de solvencia municipal puede afectar a los cuatro aspectos que el elemento comprende en tanto la falta de recursos limita el alcance de los servicios públicos.

A modo de ejemplo de lo anterior, sería el caso de un municipio que dentro de su territorio:

- i. Existe una comunidad indígena de escasos recursos; y
- ii. Solo cuentan con un mercado público, mismo que se encuentra en la cabecera municipal.

Para vender sus productos, la comunidad indígena necesita acceder al mercado, el cual se encuentra a 30 minutos de la localidad en la que se ubica la comunidad. En este caso, la falta de recursos limita al municipio en términos de accesibilidad económica, física, geográfica y sin discriminación, de la siguiente manera:

a. Accesibilidad económica: La falta de recursos le impide al municipio establecer un servicio de transporte público asequible para conectar a la comunidad indígena con la cabecera municipal, lo que conlleva a los miembros de la comunidad a pagar tarifas elevadas a transportistas privados o caminar por distancias prolongadas.

b. Accesibilidad física: Al no contar con recursos necesarios, el municipio está imposibilitado para adaptar los medios de transporte existentes o construir caminos accesibles y seguros que permitan a las personas con discapacidad o adultos mayores de la comunidad indígena llegar al mercado sin dificultades.

c. Accesibilidad geográfica: Derivado de la crisis de insolvencia, el municipio no cuenta con los recursos suficientes para otorgar las facilidades para que la comunidad indígena pueda acceder a las rutas de transporte asequibles que la conecten con la cabecera municipal.

d. Accesibilidad sin discriminación: La falta de recursos inhibe al municipio para priorizar las necesidades de transporte de la comunidad indígena, creando en consecuencia un entorno en el que los integrantes de la comunidad no tienen las mismas oportunidades para acceder al mercado que los habitantes de otras comunidades o colonias más cercanas.

En consecuencia, se limita el acceso de la comunidad indígena al servicio público del mercado.

b. A los derechos

Una vez revisadas las afectaciones a los elementos institucionales, corresponde abordar el impacto a los derechos fundamentales en sí. Para ilustrar lo anterior, se analizarán las implicaciones de la insolvencia de un municipio ficticio cuyos mercados públicos se encuentran en condiciones deplorables debido a la falta de mantenimiento. Esta situación incide en el derecho al más alto nivel posible de salud, el cual, de acuerdo con la definición aportada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprende:

[U]n derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.³⁸⁰

1.4. Análisis de caso hipotético: Consecuencias de la insolvencia en la prestación de servicios públicos municipales

A efecto de ahondar con mayor detalle en lo planteado en el apartado anterior, a continuación se plantea el caso hipotético a analizar, el cual estriba en lo siguiente:

El municipio de Santa Elena de la Sierra enfrenta una grave crisis de solvencia. Al ser un municipio pequeño, los mercados públicos son la principal fuente de abastecimiento de alimentos para la mayoría de la población, especialmente para el sector de bajos recursos de la población, quienes, debido a su situación económica, no tienen acceso a supermercados o tiendas particulares. No obstante, el municipio no ha podido realizar tareas de mantenimiento

³⁸⁰ AMPARO EN REVISIÓN 378/2014, Min. Alberto Pérez Dayán, *Sentencia al amparo en revisión 378/2014*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, votado por mayoría de tres votos, p. 37.

en los mercados públicos durante años debido a la falta de recursos, lo que ha llevado a que se encuentren en las condiciones deficientes que siguen:

Condiciones insalubres: Debido a los problemas financieros del municipio, los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos se han visto igualmente afectados: hay menos rutas de recolección y cada vez son menos los camiones en funcionamiento debido a la falta de mantenimiento preventivo y correctivo. Por ello, los mercados de Santa Elena de la Sierra carecen de sistemas adecuados de recolección de basura, lo que provoca la acumulación de desechos en los alrededores y dentro de las instalaciones. Además, debido al recorte de recursos, no se realizan fumigaciones periódicas, lo que ha resultado en infestaciones de ratas, cucarachas y otros insectos que contaminan los alimentos. La infraestructura de los mercados está deteriorada, con techos que gotean, pisos dañados y falta de ventilación, lo cual contribuye a la propagación de malos olores y condiciones poco higiénicas.

Falta de acceso al agua potable y condiciones inadecuadas de saneamiento: Derivado de su antigüedad y del nulo mantenimiento a las instalaciones, los mercados no cuentan con suministro adecuado de agua potable. Lo que le impide a los vendedores y consumidores lavarse las manos o limpiar los productos frescos como frutas, verduras y carnes.

Además, los baños públicos en los mercados están en pésimo estado: tienen problemas constantes de drenaje, falta de agua y productos de limpieza, lo que restringe el acceso de la población a condiciones sanitarias mínimas.

Esta situación aumenta el riesgo de contaminación de los alimentos por agentes patógenos y representa un foco de infecciones y enfermedades gastrointestinales y respiratorias.

Contaminación de alimentos: Por lo anterior, los alimentos comercializados en los mercados de Santa Elena de la Sierra están expuestos a la contaminación debido a las condiciones insalubres y la falta de control sanitario, lo que pone en riesgo la salud de los consumidores.

Las condiciones precedentes impactan en el goce del derecho al más alto nivel posible de salud, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Riesgo de enfermedades: Las condiciones deplorables de los mercados de Santa Elena de la Sierra afectan directamente el derecho al más alto nivel posible de salud. La población que compra o trabaja en sus mercados está expuesta a un mayor riesgo de enfermedades e

infecciones gastrointestinales y respiratorias debido a la contaminación de los alimentos, la falta de higiene y las condiciones insalubres.

Acceso inequitativo a alimentos sanos y nutrición adecuada: Dado que los mercados públicos son el principal punto de venta de alimentos para la población de menores ingresos, la falta de condiciones sanitarias adecuadas limita su acceso a alimentos sanos y aptos para consumo. Lo que limita la nutrición óptima de la población, especialmente de los grupos más vulnerables.

Afectación al bienestar general y a la vida digna: Las condiciones de los mercados trascienden al bienestar general de la población que consume alimentos provenientes de estos. La falta de acceso al servicio de agua potable, así como el deplorable estado de los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, generan condiciones sanitarias inadecuadas que impiden el acceso a una vida digna.

Falta de condiciones sanitarias en el trabajo: Además de la población consumidora, los trabajadores y comerciantes de los mercados de Santa Elena de la Sierra también ven afectado su derecho a trabajar en condiciones seguras y saludables, ya que se ven obligados a desempeñarse en condiciones insalubres, lo que se traduce en riesgos de trabajo toda vez que pueden contraer enfermedades e infecciones en sus centros de trabajo.

Violación del derecho a un entorno saludable: Las condiciones de los mercados públicos municipales impactan el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, pues las instalaciones deterioradas y la acumulación de residuos afectan tanto el ambiente al interior del mercado como a los alrededores, contribuyendo a la degradación ambiental.

En suma, la insolvencia del municipio de Santa Elena de la Sierra y la consecuente falta de mantenimiento de los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; agua potable, drenaje, alcantarillado; y mercados, tiene un impacto significativo en el derecho al más alto nivel posible de salud de los habitantes. La incapacidad del municipio para garantizar condiciones adecuadas en los servicios públicos referidos mercados afecta no solo el derecho a la salud de la población, sino también su bienestar general y calidad de vida. Incumpliendo, en consecuencia, con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con los principios orientadores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

1.5. La solvencia de la Hacienda Pública Municipal como garantía primaria

La revisión de lo anterior devela una obligación transversal a cargo de los municipios: la solvencia de sus finanzas públicas no solo implica cumplir con el principio de estabilidad contenido en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional, sino además cumplir a cabalidad con sus obligaciones y deberes en materia de derechos humanos.

En efecto, en virtud del cambio de paradigma jurídico derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, la actuación de los municipios, así como de todas las autoridades que conforman el Estado mexicano, debe atender en todo momento hacia brindar el máximo nivel de protección de los derechos fundamentales a través de sus diferentes instituciones y servicios. A partir de esta reformulación constitucional, la actuación de los servidores públicos municipales adquiere una responsabilidad y trascendencia sin precedentes: en su carácter de operadores jurídicos está la obligación de velar no solo porque se respeten y garanticen los derechos, sino que, además, en cada una de sus funciones públicas deben promoverse y garantizarse las prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas. En los presupuestos de egresos y en la ejecución del gasto, así como en la atención a las demandas y quejas de la población y en general, en cada una de sus gestiones en el marco de sus funciones está la aplicación del principio *pro persona*.

Esta nueva visión de la gestión administrativa implica para la hacienda pública un deber consistente en contar con recursos propios suficientes para que el municipio haga frente a la prestación de los servicios públicos de acuerdo con los elementos institucionales derivados de la obligación de garantía contenida en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución.

Con ello se garantiza la operatividad no solo de los derechos, sino de sus principios y sus obligaciones correlativas, tal como a continuación se expone.

La operatividad de los principios orientadores

La solvencia de la hacienda pública municipal garantiza que el municipio pueda cumplir con sus obligaciones de manera equitativa, eficaz y conforme al principio de universalidad, asegurando el ejercicio de los derechos fundamentales de todas las personas sin distinción.

Esto implica que el municipio tenga la capacidad de destinar recursos a programas y servicios que atiendan necesidades específicas de grupos vulnerables y respondan a contextos diversos, promoviendo la multiculturalidad y adaptando la protección de los derechos a las realidades locales. Una administración solvente, por tanto, facilita el acceso igualitario y no exclusivo a los servicios públicos para toda la población.

En ese sentido, la solvencia municipal abona al ejercicio y operatividad simultánea de los derechos que exige el principio de interdependencia. De dicho modo, los municipios se encuentran posibilitados para desarrollar programas y acciones tendientes a fortalecer no solo el ejercicio de un derecho en concreto, sino de todos los correlacionados a este a partir de su concepción como bloque integral.

De igual forma, bajo el principio de indivisibilidad, la solvencia de la hacienda pública garantiza una gestión integral de los derechos humanos; permite que todas los servicios y la gestión pública se estructuren sin establecer jerarquías entre los derechos, asegurando su protección conjunta y sin segmentación. Esto implica que, con recursos financieros suficientes, el municipio puede diseñar e implementar políticas que aborden simultáneamente todos los derechos fundamentales de manera coordinada, logrando el máximo desarrollo de las personas y evitando que la atención a unos derechos se dé en detrimento de otros.

Asimismo, mediante la solvencia de la hacienda pública, los municipios son capaces de mejorar continuamente la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales bajo la luz del principio de progresividad. Con ello se permite ampliar constantemente los alcances y calidad de los servicios y la gestión pública, evitando cualquier retroceso en los niveles de goce de derechos alcanzados, asegurando que las condiciones de vida de la población municipal mejoren de manera continua y sostenida.

La operatividad de las obligaciones correlativas

La solvencia de la hacienda pública le permite a los municipios promover de manera eficaz los derechos humanos a través de la implementación de programas y estrategias que empoderen a los ciudadanos y que, en consecuencia, aseguren un goce y operatividad plena de sus derechos.

En esa tesitura, una hacienda pública solvente permite a los municipios no solo prevenir conductas que violen los derechos, sino también respaldar la adopción de medidas que garanticen su respeto y ejercicio pleno en todos los ámbitos.

Además, mediante la solvencia de la hacienda pública, la debida protección y garantía de los derechos humanos se materializa en acciones concretas que permiten a los municipios la adopción de medidas tendientes a facilitar a las personas el ejercicio pleno de sus derechos a través del andamiaje institucional y suficiente que elimine las restricciones que impidan el goce óptimo de los derechos humanos.

De este modo, la solvencia de la hacienda pública permite a los municipios prevenir violaciones a los derechos fundamentales. Con recursos suficientes, los municipios pueden adoptar medidas que promuevan la protección de los derechos, no solo en términos de prevención general, sino también de manera específica hacia los grupos vulnerables de la población.

Así, la configuración de las medidas institucionales tendientes a respetar y garantizar los derechos humanos, se replantean a partir de la solvencia de la hacienda pública municipal: la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad de los servicios públicos –toda vez que se erigen como lineamientos bajo los cuales deben de configurarse los presupuestos de egresos dentro del paradigma del Estado Constitucional de Derecho–, son susceptibles de materializarse a través de la solvencia financiera del municipio.

De tal manera, la solvencia se convierte en un mecanismo de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos a cargo del municipio: una garantía primaria.

CONCLUSIONES

1. El análisis histórico-jurídico del municipio mexicano revela la evolución de esta institución desde su génesis en modelos antiguos hasta su configuración actual dentro del sistema federal, como una entidad con profundas raíces democráticas y con un papel fundamental en la vida de las personas dentro del Estado.

2. Si bien la naturaleza jurídica del municipio dentro del orden constitucional mexicano se ha sido configurado autónoma, en la práctica, esta autonomía se ha visto constantemente limitada por el control estatal y la centralización del poder. A lo largo del tiempo, la tensión entre autonomía y dependencia financiera ha moldeado un escenario donde los municipios carecen de la fortaleza necesaria para gestionar eficazmente sus recursos y responder a las necesidades de su población. Bajo esa tesitura, la autonomía del municipio debe traducirse no solo en la posibilidad de autogobernarse y administrar por sí su hacienda pública, sino también en la capacidad real de gestionar sus recursos de manera eficiente, transparente y con un enfoque centrado en los derechos humanos.

3. La crisis de solvencia que atraviesa el municipio mexicano responde a múltiples factores estructurales y coyunturales. Entre los elementos más destacados, se encuentran la escasa capacidad de los municipios para generar ingresos propios, la falta de planeación financiera efectiva y el predominio del gasto corriente orientado a servicios personales, en detrimento de la inversión en infraestructura y servicios públicos esenciales. Este enfoque del gasto, connotadamente operativo, devela una falta de concientización de los servidores públicos municipales respecto del papel que desempeñan como operadores jurídicos dentro del paradigma instaurado en nuestro país con motivo de la reforma constitucional de junio de 2011. Esta situación no solo afecta la funcionalidad del municipio como primer contacto del ciudadano con el Estado, sino que además desentraña una incapacidad estructural para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Además, la revisión de la integración del financiamiento municipal desvela una Hacienda Pública condicionada por un modelo de financiamiento basado en la dependencia de las participaciones y aportaciones federales. Esta dinámica, aunado a prácticas corruptas y negligentes, así como una gestión administrativa deficiente, ha contribuido a la perpetuación de un ciclo de insolvencia que impacta negativamente en la capacidad de los municipios para

prestar servicios básicos y garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes. La fragilidad de las finanzas públicas municipales refleja una carencia de políticas que fortalezcan la autonomía fiscal y la transparencia en el manejo de los recursos.

4. La crisis de solvencia financiera de los municipios mexicanos se erige como un obstáculo para la realización de sus funciones constitucionales y la garantía de los derechos fundamentales. La incapacidad de los municipios para garantizar servicios básicos de calidad —como agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, limpia y seguridad pública, por mencionar algunos— representa una amenaza directa a los derechos humanos y perpetúa un entorno de desigualdad, exclusión y marginación. La falta de una planificación con perspectiva de derechos humanos limita el acceso efectivo de las personas a sus derechos fundamentales, generando brechas profundas entre la teoría constitucional y la práctica gubernamental.

5. Solo mediante una gestión financiera sostenible y un replanteamiento del modelo de prestación de los servicios públicos, los municipios podrán asumir plenamente sus obligaciones constitucionales y contribuir de manera efectiva a la construcción de un Estado democrático que promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos.

6. Como fundamento para el desarrollo de investigaciones subsecuentes a la presente, se podría sugerir principalmente la costumbre y técnicas de presupuestación empleadas por los municipios, toda vez que su desarrollo a lo largo de décadas ha conducido a numerosas crisis operativas.

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA, DECISIONES JUDICIALES Y FUENTES DE CONSULTA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991.
- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México*, México, Porrúa, 2009.
- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006.
- ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CARBONELL, Miguel, *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM-IIIJ, 2015, t. IV, vol. 1.
- ARETIA RUIZ, José Pablo, *Impacto de las aportaciones federales municipales en el desarrollo local del Estado de México desde la perspectiva de los DD.HH., 2000-2020*, México, Instituto Hacendario del Estado de México, 2003. Disponible en: <https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2023/ESTUDIOS/Libro%20JPablo.pdf>
- BIELSA, Rafael, *Principios de Régimen Municipal*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1962.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, serie 3, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016, pp. 37-62.
- CABRERA DIRCIO, Julio, *Teoría del derecho municipal*, México, Ediciones Coyoacán, 2009.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 7a. ed., México, IURE Editores, 2017.
- CASAR, María Amparo y CEJUDO, Guillermo, *México: Anatomía de la corrupción*, 4a. ed., México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2024, p. 126. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/anatomia-de-la-corrupcion-cuarta-edicion/>
- CEBALLOS NOVELO, Roque J., “Las instituciones aztecas. Algunas consideraciones sobre su origen, carácter y evolución”, *Anales del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, México, quinta época, 1937, tomo II, octubre 1937, pp. 279–304.
- CEJUDO GONZÁLEZ, Julio Arturo, *La recaudación de ingresos tributarios municipales: Atribuciones, actividades y procesos*, México, Indetec, 2003. Disponible en:

https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/373_Recaudacion_de_Ingresos_Tributarios.pdf

- CONTRERAS LÓPEZ, Raquel Sandra, *Derecho civil. Derecho de personas y teoría integral del acto jurídico*, México, Porrúa, 2016.
- COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, 3a. ed. 4a. reimp., Madrid, Gredos, 1987.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. I.
- (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III.
- CUARTAS RIVERO, Margarita, "Los Corregidores de Asturias en la época de los Reyes Católicos", *Asturiensa Medievalia*, España, núm. 2, 1975, pp. 259-278.
- CUEVAS VILLALOBOS, Sara, "Subsidios: ¿freno o estímulo?", *Revista Mexicana de Derecho*, México, núm. 2, 2001, pp. 295-312. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/issue/view/791>
- DÁVILA, Johnny Antonio, "Derechos humanos en tanto derechos morales: dos concepciones", *Ius et praxis*, Talca, año 20, núm. 2, 2014, pp. 495-524. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v20n2/art15.pdf>
- DE COULANGES, Fustel, *La ciudad antigua*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 2020.
- DE OBESO ORENDAIN, Juan Carlos, *El principio de vinculación al gasto público a la luz de los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, 2016, t. III.
- DÍAZ FLORES, Manuel *et al.*, "Gestión financiera municipal en México: estrategias y alternativas para un mejor desempeño hacendario", *Memoria Universitaria, Universidad Autónoma de Zacatecas*, Zacatecas, vol. 3 núm. 1, 2020, pp. 1-10.
- DURKHEIM, Emile, *La división del trabajo social*, 6a. ed., trad. de Carlos G. Posada, México, Colofón, 2007.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, reed. de Juan B. Guim, Paris, Librería de Rosa, Bouret y Cia., 1851, p. 714.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo: servicios públicos*, México, Porrúa, 1995.
- (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- , *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016. Disponible en: <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf>
- FERNÁNDEZ VERTTI, Néstor, “La empresa paramunicipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 16-17, octubre de 1984-marzo de 1985, pp. 215-217. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24600/22050>
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, España, Trotta, 2004.
- , “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 29, noviembre de 2006, pp. 15-31. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9954/1/Doxa_29_01.pdf
- , *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Trotta, 2011, vol. 2.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, UNAM-IIJ-CNDH, 2017, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, núm. 7.
- , “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, vol. 10, núm. 2, 2012, pp. 141-192.
- , *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, 2013, t. I.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48a. ed., México, Porrúa, 2012.

- GONZÁLEZ MINCHACA, Dámaris, “El Municipio en México”, *República Jurídica Administrativa*, México, año 2, núm. 3, enero-junio de 2011, pp. 19-35.
- GRUNBERG, Bernard et al., *Hernán Cortés, una vida entre dos mundos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2021, libro quinto.
- GUENDEL, Ludwig, *et al.*, *Derechos humanos, niñez y adolescencia*, San José, Flacso, 2005, cuaderno de ciencias sociales 138.
- GUERRERO ZAZUETA, Arturo, *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la suprema corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*, México, CNDH, 2015.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio*, 10a. ed., 1a. reimp. corregida, actualizada y aumentada por Raquel Sandra Contreras López, México, Porrúa, 2016.
- HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel, “La autonomía municipal en el constitucionalismo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 30, enero-junio de 2014, pp. 91-122.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., *Derecho municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- IGLESIAS, Juan, *Derecho romano*, 18a. ed., Madrid, Sello Editorial, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Guía Técnica 3: Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1700-guia-tecnica-03-proyecto-de-ley-de-ingresos-municipales>
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *et al.*, *Guía para el buen gobierno municipal: Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y cómo incrementarlas*, México, SAGARPA-INAFED-INCA Rural, 2004, t. IV. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381099/Tomo_4_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- KUNKEL, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 6a. reimp., trad. de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 2003.

- LIVERT, Felipe, *et al.*, “Impactos desiguales de las cuarentenas en los ingresos municipales: Desafíos en la gestión financiera de emergencia y resiliencia local”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Santiago, año XII, núm. 24, agosto-diciembre de 2021, pp. 1-23. Disponible en: <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1448/1159>
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Porrúa, 2007.
- MANRIQUE CAMPOS, Irma, “Ingresos extraordinarios del Estado”, en CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. (coord.) *Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero*, México, McGraw-Hill - UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1910-panorama-del-derecho-mexicano-derecho-financiero>
- MARGADANT S., Guillermo, “El tribunado de la plebe: un gigante sin descendencia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 93-94, enero-junio de 1974, pp. 219-256.
- , *Derecho romano*, 26a. ed., México, Editorial Esfinge, 2016.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, 8a. ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1985.
- , “La hacienda pública municipal”. *BIOLEX Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Universidad de Sonora*, Hermosillo, Vol. 12, núm. 22, enero-junio de 2020 pp. 1-78.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal: parte general*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4a. ed., Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1990, t. I.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *et al.*, *Las finanzas del sistema federal mexicano. La reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. curso*, 6a ed., México, Oxford University Press, 2011.
- MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *200 años de la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2013, t. VIII.
- MEJORADO OLÁGUEZ, Ángel, *Análisis Constitucional del Municipio en México, Tesis de doctorado*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2005.

- MILLER, Donald E., *Interpretación correcta de estados financieros. El método de razón de causa y efecto*, 4a. reimp. trad. de Ricardo Vinos Cruz López, México, Editora Técnica, 1983.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, 2020.
- NIEBLAS ALDANA, Gricelda (coord.), *Derecho concursal*, 1era reimp., México, Porrúa, 2014.
- NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *Finanzas Públicas*, 2a. ed., Buenos Aires, Macchi, 1998.
- OATES, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3 septiembre de 1999, pp. 1120-1149. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2564874>
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio: su evolución institucional*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981.
- , *La reforma municipal*, 4ta. ed., México, Porrúa, 1985.
- OLIVEIRA, Ives de, *Curso de Derecho Municipal*, trad. de Beatriz F. Dalurzo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- OTS CAPDEQUI, José María, *El Estado español en las Indias*, 8a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OVALLE FAVELA, José, “Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, pp. 779-815.
- PABÓN DE URBINA, José M., *Diccionario manual griego-español*, 13a. ed., Barcelona, Biblograf, 1980.
- POLACKOVA, Hana, “Pasivos contingentes del Estado. Un riesgo fiscal oculto”, trad. de Hugo Moreno, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 36, núm. 1, marzo de 1999, pp. 46-49. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf>
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Civitas, 1987.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 11a. ed., México, Porrúa, 2018.
- RABASA, Emilio O. (coord.), *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 14. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículos 39,*

40 y 41, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, cuaderno 14.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 5a. ed., México, Porrúa, 2019.

RETA MARTÍNEZ, Carlos y MENDOZA RUIZ, Joel (coord.), *500 años de la fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2020.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 9a. ed., México, Porrúa, 2009.

RUEDA LÓPEZ, Nuria, “La naturaleza económica del gasto público”, *eXtoikos. Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, núm. 9, 2013, pp. 33-36. Disponible en: <http://www.extoikos.es/n9/pdf/extoikos%209.pdf>

SABUGO SOUSA, Noelia, “Hispania: Huellas de la conquista romana. Aproximación al estudio de los fosos de los asentamientos militares peninsulares”, *Estudios Humanísticos. Historia*, España, núm. 6, 2007, pp. 19-46.

SALAZAR UGARTE, Pedro y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIIJ, 2011.

————— (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2014.

SÁNCHEZ-ALBORNOZ Y MENDUIÑA, Claudio, *Ruina y extinción del Municipio Romano en España e instituciones que le reemplazan*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 1943.

SÁNCHEZ RAMÍREZ, María Cristina, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020, cuaderno de investigación no. 68. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4909/CI_68.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza, 1988.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM-IIIJ, 2004. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico>

- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 14a. ed., México, Porrúa, 1988, t. I.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, “Teoría de la Constitución”, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho UNAM*, México, Porrúa, 2015.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.
- , *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013, Reforma DH: Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional de derechos humanos, núm. 5.
- , *Los derechos en acción*, 2a. ed., México, Flacso, 2022.
- SILVA ABBOTT, Max, “El ‘deber de prevenir’ violaciones a los derechos humanos y algunas de sus posibles consecuencias”, *Revista de Derecho de la Universidad San Sebastián*, Santiago, vol. 22, 2016, pp. 45-70.
- SILVA MEZA, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Bogotá, año XVIII, 2012, pp. 151-172.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, “El juicio de amparo contra particulares”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM-IIIJ, 2017, t. I.
- TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 2003.
- , *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.
- (coord.), *El Municipio en México y en el mundo: primer congreso internacional de derecho municipal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- VÁZQUEZ REPISO, Jaime A., “El impacto económico de la corrupción en México”, *Pluralidad y consenso*, México, año 3, núm. 12, septiembre de 2010, pp. 25-30. Disponible en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/414/revista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2010.

VERDUZCO IGARTÚA, Gustavo, “La migración mexicana a Estados Unidos: recuento de un proceso histórico”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. XIII, núm. 39, septiembre-diciembre de 1995, pp. 573-594. Disponible en: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/793>

DECISIONES JUDICIALES

AMPARO EN REVISIÓN 378/2014, Min. Alberto Pérez Dayán, *Sentencia al amparo en revisión 378/2014*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, votado por mayoría de tres votos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Contradicción de Tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, votado por mayoría de diez votos en lo relativo al criterio citado, p. 37.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1.

—————, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4.

—————, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.

—————, Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C, núm. 252.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Voto particular que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en la Contradicción de Tesis 293/2011”, *Engrose a la Contradicción de Tesis 293/2011*, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de septiembre de 2013.

TESIS P./J. 2/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. VII, enero de 1998, p. 41.

TESIS 1a./J. 50/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 225.

TESIS P./J. 82/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XIII, junio de 2001, p. 579.

TESIS 1a. XVIII/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2012, p. 257.

TESIS 1a./J. 15/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 798.

TESIS 1a./J. 107/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 799.

TESIS P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

TESIS 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2015, p. 971.

OTROS DOCUMENTOS

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Marco de Referencia de la Distribución de las Participaciones Federales. Cuenta Pública 2021*, octubre 2022. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/MR-DPF_a.pdf

—————, *Marco de Referencia de la Distribución de las Participaciones Federales. Cuenta Pública 2022. Segunda entrega. Informes Individuales*, octubre 2023. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2022b/Documentos/Auditorias/MR-DPF_a.pdf

AYUNTAMIENTO DE RÍO GRANDE, ZACATECAS, *Informe de la Cuenta Pública del Municipio de Río Grande, Zac., correspondiente al ejercicio fiscal 2023, así como el correspondiente al Sistema Municipal de Agua Potable (Organismo Descentralizado) e Informe anual Consolidado de Tesorería y de su organismo o entidad descentralizada*. Disponible en: <https://riograndezac.gob.mx/informatica/wp-content/uploads/2024/05/CUENTA-PUBLICA-2023-ENTREGADA.pdf>

- CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LXV LEGISLATURA, *Aspectos Relevantes del Gasto Federalizado PPEF 2024*, CEFP/033/2023, septiembre de 2023. Disponible en: https://cefp.gob.mx/cefpnew/paquete_economico_24.php
- FONDEVILA, Gustavo (coord.), *Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales”*, México, CIDE, 2014. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2013/SEGOB/SEGOB_U002_Subsidios_SP_EntFed_Mpios_DF.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*, México, 20 de marzo de 2024, p. 3. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/ENCIG_23.pdf
- , *Encuesta nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, México, primer trimestre de 2024, 18 de abril de 2024. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENSU/ENSU2024_04.pdf
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias federales para municipios*, México, SEGOB, 2011. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/33469497/manual-de-transferencias-federales-para-municipios-inafed#>
- , *Catálogo de subsidios, fondos y programas federales para entidades federativas*, México, SEGOB, 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf
- , *et al.*, *La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible*, México, 2020.
- SECRETARÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, *Manual de Programación y Presupuesto 2023*, México, 2023. Disponible en: https://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Documentosportal/Manual_de_Programación_y_Presupuesto_2023.pdf

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Informe Anual de Evaluación de Desempeño FORTASEG 2020, 2021*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665397/IAEDFORTASEG2020.pdf>

UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor*, s.l.i., Lincoln Institute working papers, 2019. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda_wp19mu1sp.pdf

SITIOS ELECTRÓNICOS

CHÁVEZ, Víctor, “AMLO no ‘barrió’ la corrupción: Auditoría detecta irregularidades por 606 mdp en gasto de 2023”, en *El Financiero*, México, 28 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/06/28/auditoria-detecta-irregularidades-por-606-mdp-en-gasto-publico-de-2023/>

ORTEGA, Eduardo, “ANAC: 85% de municipios en quiebra técnica; han dejado de recibir 76 mil mdp de la Federación,” en *El Financiero*, México, 14 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/anac-85-de-municipios-en-quiebra-tecnica-han-dejado-de-recibir-76-mil-mdp-de-la-federacion/>

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (comp.), “Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917: Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos*, México, s.e., s.a. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/042%20-%2030%20DIC%201946.pdf

VÁZQUEZ HERRERA, Olivia, “¿Por qué se inundó Chalco? Éstas son las razones detrás de la emergencia en Edomex”, en *Infobae*, 28 de agosto, 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2024/08/28/por-que-se-inundo-chalco-estas-son-las-razones-detras-de-la-emergencia-en-edomex/>