

505  
2e)



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE  
ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
EDGAR MARTINEZ LUZ



MEXICO, D.F.

1994.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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 Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

OF.SCA/093/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero EDGAR MARTINEZ LUZ, inscrito en el Seminario de Derecho - Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO, APTIR DE LA REFORMA", bajo la dirección del Lic. S. -- Andrés Banda Ortíz, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortíz en oficio de fecha 1° de junio del año en curso -- me manifestó haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que -- con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento -- de Exámenes Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar la reali -- zación de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen -- Profesional.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 2 de 1994  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

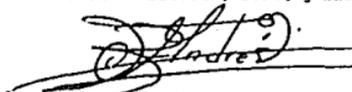
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada -- "AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO, -- APARTIR DE LA REFORMA", elaborada por el pasante EDGAR MARTINEZ LUZ, -- la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MIRAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 1 de 1994

  
LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SABO'atv

## DEDICATORIAS

### A ELISA LUZ OLGUÍN

Por el invaluable apoyo que de  
ella he recibido

Por los sacrificios y esfuerzos  
en su hacer cotidiano,  
para ofrecer a sus hijos la  
sencillez de su estímulo.

Porque el objetivo logrado  
también es tuyo madre.

In memoriam de

ENRIQUE MARTÍNEZ UMBRAL

El campesino, el maestro normalista,  
el amigo, vuelto al silencio en la  
plenitud de su vida.

Con la seguridad de que su ejemplo  
florece perdurable.

En el recuerdo y en la presencia  
de mi padre.

Con cariño a Sonia; y  
a quienes como ella  
aman la ciencia de la  
medicina.

A Elfege y Carmen

Luis e Hilda

Anabel y Rogelio

Enrique y Rocío

jóvenes parejas

que saben encontrar

la felicidad

fácil en el esfuerzo

difícil.

Para Aristeo y Juan Antonio  
con el sincero deseo de que  
continuen superándose.

Al Dr. R. Porras y Sra.  
Ma. Eugenia Uribe por  
la nobleza de su  
corazón y por abrirme  
las puertas de su  
amistad.

A todos mis maestros:

en especial, con respeto y  
admiración a los profesores  
normalistas y universitarios que  
fueron fuente valiosa de  
conocimientos en mi formación;  
Dra. Leticia Bonifaz A. Mtro.  
Arnulfo Alfaro C., Mtro. Noé  
Arciniega Lora, Dr. Ignacio  
Burgoa Orihuela, Lic. Marcos  
Castillejos E., Lic. Pedro Ojeda  
Paullada y Lic. Jorge Olvera Q.

In memoriam  
del Padre Aurelio  
mi amigo

A Esmeralda

Jennifer y

Mariela

A mis amigos:

Victor Villagran, Luis Porras

Adelfo Estrada, Rogelio Ramírez

Jorge Antonio García, Romeo Pérez

M. y Romeo Lara G., por las tareas

compartidas en algún momento de la

vida, en donde juntos aprendimos a

"allanar el camino sin destruir la

esperanza".

A Lety, Lupita, Liz,  
Arturo, Carlos, Goyo, Martín,  
Issac, Richard, Sr. Nicolás,  
Chabelo, Alfredo, Santos,  
Marco, Gil y Gustavo,  
sembradores de ensueños y  
forjadores de realidades.

# ÍNDICE

	Pág.
Dedicatorias .....	VI
Introducción .....	IX

## CAPÍTULO I EL MUNICIPIO

1.1 Concepto Etimológico de Municipio.....	1
1.2 Definiciones.....	2
1.3 Naturaleza Jurídica .....	9

## CAPÍTULO II ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO Y LA REFORMA DE 1983.

2.1 Antecedentes del Municipio en Roma .....	19
2.2 El Municipio en el México Precortesiano .....	22
2.3 El Municipio en la Nueva España .....	25
2.4 Cronología Constitucional del Municipio en México .....	35.
2.5 El Municipio como Persona Jurídica .....	46
2.6 Competencia Actual del Municipio en México .....	49
2.7 La Reforma Municipal de 1983 .....	54
A) El Contexto de la Reforma .....	54
B) Principales Puntos de la Reforma .....	56
C) El Debate en las Cámaras .....	64
D) Autonomía Municipal .....	73

### **CAPÍTULO III**

#### **SERVICIOS PÚBLICOS**

3.1 Concepto de Servicio Público .....	81
3.2 Los servicios Públicos Municipales .....	83
3.3 Formas de Prestación de los Servicios Públicos Municipales .....	96
3.4 Formas de Financiamiento para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales.....	98

### **CAPÍTULO IV**

#### **LA HACIENDA Y EL FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO.**

4.1 Ubicación del Municipio de Atotonilco de Tula .....	101
4.2 Concepto de Hacienda Pública .....	102
4.3 El Patrimonio y la Hacienda Pública Municipal .....	104
4.4 Las Fuentes de Ingresos del Municipio .....	106
A) Ingresos Propios .....	108
B) Participaciones Federales .....	115
C) Fuentes Adicionales .....	123
4.5 Cronología y Comportamiento de los Ingresos del Municipio de Atotonilco de Tula .....	125

### **CAPÍTULO V**

#### **LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL**

5.1 Marco Jurídico del Municipio .....	134
5.2 Concepto y Objetivos de la Administración Pública Municipal .....	139

<b>5.3</b>	<b>Ámbito de la Administración Hacendaria Municipal .....</b>	<b>141</b>
<b>5.4</b>	<b>Clasificación de Funciones Hacendarias .....</b>	<b>143</b>
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>148</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>157</b>

## INTRODUCCIÓN

El municipio es y ha sido una institución fundamental en la historia del mundo occidental, desde su origen en la antigua Roma que la expandió a todas las tierras conquistadas hasta llegar a la Nueva España a través de la Península Ibérica.

La arraigada tradición concejil del pueblo indígena de nuestro país por medio del "calpulli" es sustituida por el Ayuntamiento con la dominación hispana, forma de gobierno introducida a partir de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, viene luego la época del México independiente, en donde el municipio permanece para ser finalmente aniquilado en el periodo del porfiriato, siendo la revolución de 1910 la que logra salvar la institución.

Los 2392 municipios con que cuenta actualmente nuestro país, constituyen la base de su división territorial y de la organización política y administrativa, cada uno de ellos se enfrenta a retos y problemas que tienen que ver con el bienestar de sus habitantes y con la organización de la vida local en general.

A casi ocho década de la promulgación de la Constitución de 1917, sigue siendo la principal fuente en las transformaciones de la sociedad mexicana, sin embargo, debemos reconocer que son pocas las investigaciones que se han realizado a cada una de sus reformas en sus aspectos histórico, filosófico, político, cultural o económico. De ahí mi interés en el estudio de la "autonomía financiera del municipio de Atotonilco de Tula del Estado de Hidalgo a partir de la reforma de 1983". Acrecentado con el cargo que desempeñe como secretario municipal, mismo que me permitió penetrar en el ritmo vital de este municipio que progresa al compás de la nación mexicana, palpando de cerca y en la práctica la problemática que afronta el municipio.

La parte medular de la investigación, la constituye el capítulo IV, que se orienta a exponer el porcentaje de los ingresos municipales en sus diferentes renglones, que como parte de su autonomía financiera ha ejercitado el Ayuntamiento de Atotonilco y su repercusión en la prestación de los servicios públicos. Lo anterior, es acompañado de gráficas que permiten su mejor comprensión.

No obstante la consagración de la libertad municipal en el artículo 115 de la Carta Magna, en la praxis no era ejercitable a plenitud por innumerables limitaciones existentes, ya porque el silencio de la ley en algunas ocasiones daba lugar a que los Estados, legislaran limitativamente. Ante tal situación, la octava reforma de 3 de febrero de 1983 tiene gran trascendencia en materia política, financiera y administrativa.

En Atotonilco de Tula a diferencia de otros municipios se va cristalizando el espíritu del constituyente en su afán de tener un municipio autosuficiente, por tener el privilegio de encontrarse en una zona industrial. Aunque siguen existiendo decisiones que se generan en los gobiernos estatal y federal; así mismo, administrativamente el municipio está inmerso en una problemática que se refleja en la estructura tradicional con que opera, por ello en uno de los capítulos propongo las funciones que se deben desempeñar para que la tesorería municipal realice su actividad en un marco de modernidad que permita un eficiente manejo de la hacienda pública.

Los recursos que fluyen hacia los municipios, bien a través de participaciones o ingresos propios, tienen que estar avalados en algún ordenamiento que establezca el criterio de distribución. Esos elementos jurídicos que regulan también el quehacer de la administración municipal, lo trato en el tema "Marco jurídico del municipio".-

En el último apartado se aboga y justifica la idea de difundir las normas,

capacitar al personal, instrumentar planes que tiendan a optimizar la obtención de recursos y ampliar el período constitucional de gobierno municipal con el afán de ser congruentes con la realidad social, económica y política actual.

Es necesario señalar lo difícil que resultó investigar en la Secretaría de Finanzas del Gobierno como en el Congreso del Estado, para dar un tratamiento cuidadoso a cada una de las cifras, que al final indicaron que la Reforma benefició al municipio de Atotonilco de Tula al fortalecer su autonomía financiera.

En otro orden de ideas, deseo expresar mi reconocimiento y gratitud por la valiosa orientación que me impulsó a la elaboración de esta investigación, del distinguido maestro universitario Dr. Francisco Venegas Trejo.

De igual manera, al Maestro Emérito Don Ignacio Burgoa Orihuela por sus reconocidos comentarios que me apoyaron en la realización de este estudio.

En forma especial agradezco al Lic. Andrés Banda Ortiz, quien con su gran calidad humana dirigió esta tesis.

También mi reconocimiento a la Lic. Verónica Valderrama Seseña y la señorita Elva María Vazquez Hernández quienes tuvieron a su cargo el laborioso trabajo de mecanografía.

El municipio surgió lentamente, con el complejo problema de la ciencia para determinar su naturaleza, pero su camino es interminable, siempre de la mano del hombre, con la perspectiva hacia el futuro que nos sitúe en el sendero de un crecimiento equilibrado y armónico para lograr un México mejor.

México, D.F., Junio de 1994.

# CAPITULO I

## EL MUNICIPIO

### SUMARIO

- 1.1. CONCEPTO ETIMO LÓGICO DE MUNICIPIO
- 1.2. DEFINICIONES
- 1.3. NATURALEZA JURÍDICA

#### 1.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE MUNICIPIO

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad de la cultura romana. Siendo el derecho público romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista.

El origen de la palabra municipio proviene del Latín, encontrándose compuesta de dos locuciones: El sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, y el verbo *capere*, que significa hacerse cargo de algo. De la unión de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* (1) que definió a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las obligaciones, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades, desarrollándose paulatinamente, de acuerdo con las necesidades de la vida práctica.

---

(1) Cfr. Corominas, Joan y José A. Pascual. Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, volumen IV.

También se deriva el concepto *municipe*, que se refiere a los propios gobernantes o a los habitantes de la circunscripciones municipales, en el derecho romano se hace referencia con mucha frecuencia al término *municipia*, para referirse a todas las ciudades que se les otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Petit Dutaillis al citar el vocablo *jura comunia* (juramentos comunales o municipales) nos dice que estos eran necesarios para la existencia de los municipios, señalando que "...Sin asociación por juramento, *jura comunia*, no había municipio y esa acción bastaba para que existiese el municipio". (2)

Aunque la palabra *comune* es más usual en el idioma francés (*comuna*) para designar a las corporaciones municipales, su origen etimológico es latino y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

## 1.2 DEFINICIONES.

Existe un número increíble de definiciones que nos contestan ¿Qué es el municipio?. De variadas orientaciones, pero con un común denominador que identifica a esta institución. Puntos de vista diversos que destacan cuestiones formales, políticas, económicas y/o sociológicas. Sin embargo, todos con el reconocimiento de esta institución como básica y fundamental en la vida de las sociedades.

---

(2) Citado por Reynaldo Robles; El Municipio. Pág. 64

Las definiciones más comunes las encontramos en diccionarios y enciclopedias. Así el de la Real Academia Española precisa el significado de *municipio* como "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".

La enciclopedia jurídica Omeba, define al municipio como: "Una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional". (3)

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el municipio es: "La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación". (4)

Desde hace mucho tiempo los historiadores estudiosos de esta institución nos dan ha conocer su apreciación acerca del concepto, así Aristóteles en su obra "La Política" afirma que: "la primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio". (5)

---

(3) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX.

(4) Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo de las letras de la I a la O.

(5) La Política, Libro Primero, Párrafo Octavo.

Otra de las definiciones clásicas es la del francés Charles Alexis Henri Clérel de Tocqueville, mismo que al exponer su idea de comuna o municipio, señala: "La sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de la mano de Dios". (6)

En el derecho comparado de la doctrina jurídica extranjera son varios los municipalistas que han aportado sus definiciones para la institución. El jurista español don Adolfo Posada en su obra "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna" afirma que el municipio es: "... como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad". (7)

Mario Colín hace referencia a Fabián Onsari quien señala que: "El Municipio tiene su raíz, por así decir, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios, deben reunirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar a los muertos, crear una escuela, construir una iglesia, son problemas que originan la necesidad de crear y organizar esos servicios y, con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios". (8)

Hans Kelsen señala que: "Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre

---

(6) La Democracia en América. Pág. 78

(7) Op. cit.; pág. 56

(8) Citado por Mario Colín, en El Municipio Libre, pág. 22

bases estrictamente autocráticas". (9)

Por su parte Carlos García Oviedo afirma que: "El municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales, ... situada en un territorio y que satisface las necesidades originadas por la relación de vecindad". (10)

Reynaldo Robles en su obra "El Municipio" cita al autor sudamericano Reynaldo Pola, quien señala que: "El municipio es una fracción territorial del Estado o de un distrito, con reconocimiento oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento". (11)

Adriano Carmona Romay aporta su definición diciendo que el municipio es: "... una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece". (12)

La doctrina mexicana aporta brillantes definiciones de la institución municipal. Imposible abarcar a todos los estudios del Derecho Constitucional o Administrativo, economistas, sociólogos y otros especialistas; sin embargo, citaré algunos conceptos de investigadores de esta disciplina que nos proporcionan una fuente de ideas para

---

(9) Hans Kelsen, Teoría General del Estado, pág. 294

(10) Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 658

(11) Reynaldo Robles, El Municipio, pág. 66

(12) Notas sobre la Autonomía del Municipio, pág. 16

entender al municipio.

El Doctor Ignacio Burgoa, en su obra de "Derecho Constitucional", señala que: "... el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado". (13)

Por su parte el destacado *administrativista* Doctor Miguel Acosta Romero, afirma que: "... los municipios, son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno, a través del ejercicio del voto popular". (14)

A su vez el Doctor Andrés Serra Rojas, refiriéndose al municipio, señala que: "... es una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los estados ..." (15)

A su vez el sociólogo y jurista Don Lucio Mendieta y Nuñez, expone: "El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento". (16)

---

(13) Derecho Constitucional Mexicano, pág. 875

(14) Teoría General del Derecho Administrativo, pág. 347

(15) Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 584

(16) Citado por Mario Collin, op. cit., pág. 23

Por su parte el doctor Francisco Quintana Roldán, señala que. "El municipio es la institución jurídica, política y social, regida por un ayuntamiento, que tiene como finalidad organizar a una comunidad de la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria, siendo, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado". (17)

"El municipio es —señala don Moisés Ochoa Campos— un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (18)

La maestra Teresita Rendón Huerta También ha cultivado el campo del municipio en México y lo define como: "la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines". (19)

— Nuestra Definición:

La mayoría de los investigadores coinciden en asegurar que el municipio, como

---

(17) Notas sobre el Municipio en México, pág. 22

(18) La Reforma Municipal, pág. 29

(19) Derecho Municipal, pág. 13

institución jurídica y social, surgió en el Derecho Romano, cada uno distingue cuestiones formales, políticas, administrativas o sociológicas; sin embargo, todos destacan la tarea municipal como fundamental para realizar funciones de carácter normativo, operativo, directivo y de apoyo en general, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las sociedades

Tomando en cuenta estas ideas, considero que la definición del municipio debe comprender además de su estructura formal, sus características y fines sustantivos.

En este sentido, propongo que: El municipio es una institución jurídica, política y social, compuesta por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio determinado, los cuales se rigen bajo el gobierno inmediato del Ayuntamiento, que busca satisfacer sus necesidades de convivencia; siendo con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

Destacando en esta definición los aspectos siguientes:

- A) Que el municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
- B) Que el municipio es una institución compuesta por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio determinado.
- C) Que la autoridad inmediata del municipio es el Ayuntamiento.
- D) Que la finalidad del municipio es satisfacer las necesidades originadas por la relación de vecindad.
- E) Que el municipio es considerado con frecuencia como la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

### 1.3 NATURALEZA JURÍDICA

Surgen varias hipótesis en relación al origen del municipio; que van desde quien lo plantea como algo natural, espontáneo o divino, hasta los que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adoptan el Estado en su régimen de derecho, discusiones e hipótesis que de ninguna forma son ociosas o inútiles si consideramos sus derivaciones y consecuencias; pues de aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del Municipio". (20)

Escribe al respecto el historiador portugués Alexandre Herculano que: "El estudio del municipio en sus orígenes, en sus modificaciones como elemento político, debe tener para la generación actual un alto valor histórico, y mucho más lo tendrá algún día, cuando la experiencia haya demostrado la necesidad de restaurar ese olvidado, más indispensable elemento de toda organización social". (21)

Las teorías más importantes respecto a la naturaleza del municipio son: A) Teoría Sociológica y Jus-naturalista; B) Teoría Étnico-cultural; C) Teoría Administrativista; D) Teoría Economicista; E) Teoría Histórica o Anglo-germánica; y F) Teoría Legalista o de Derecho Positivo.

#### A) TEORÍA SOCIOLOGICA Y JUS-NATURALISTA

El filósofo griego Aristóteles establece las bases de esta teoría, al afirmar que el hombre es un *zoon politikon* que lo hace sociable por naturaleza.

---

(20) Rendón Huerta T., op. cit. pág. 19.

(21) Rendón Huerta Teresita, op. cit. pág. 19.

El jus-naturalismo sostiene que el municipio no es obra del legislador, ya que tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por la necesidad inherente de vivir en sociedad para defender sus intereses y lograr sus propios fines.

Al respecto Efrén Córdova dice que: "El municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado". (22)

Por su parte Tocqueville señala que: "El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes en que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios". (23)

Esta interpretación teológica expone que la ley simplemente admite la personalidad del municipio en el lugar en donde la naturaleza lo crea, atribuyendo ésta creación a una voluntad superior que se identifica con Dios.

Podemos concluir que para la teoría sociológica existe el municipio a partir de la sociabilidad humana y que este es anterior al Estado y en consecuencia al derecho. A su vez la corriente jus-naturalista afirma que el municipio cuenta con derechos previos al Estado, los cuales provienen de la naturaleza misma como producto de una voluntad superior y divina.

---

(22) Córdova, Efrén., Curso de gobierno Municipal, págs. 59 y 60.

(23) Tocqueville, Alexis., La Democracia en América.

Adolfo Posadas nos dice al respecto: "El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista". (24)

Los hombres que viven en un espacio determinado tienen por naturaleza necesidades comunes, produciéndose sentimientos de comunidad que dan origen a una unidad sociológica, y esta comunidad social existe con o sin reconocimiento del Estado.

Fernando Albi nos cita al municipalista Pascual, que señala: "La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas... después esos municipios se unieron a otros y han formado naciones". (25)

## **B) ESCUELA ETNICO-CULTURAL**

Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas en la historia de cada Nación, y es principalmente en los países latinoamericanos en donde esta tendencia ha tenido mayor importancia por considerar que el municipio es la base

---

(24) Cit. por Albi, Fernando., Crisis del Municipalismo. pág. 142

(25) Albi, Fernando., op. cit.

fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad.

Expone esta teoría que las tradiciones, los usos y costumbres, los hábitos y experiencias, las ideas y convicciones y en general el estilo de vida de los pueblos, son parte de la riqueza cultural de la nación en su conjunto, siendo responsable de su organización la institución del municipio como ente situado en toda la extensión territorial de un país.

Esta idea ha influido en varios Estados de la República Mexicana, como en el caso de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas e Hidalgo, en la creación de una cantidad muy grande de circunscripciones municipales, con el objeto de procurar la conservación de los valores étnicos de esas comunidades principalmente.

### **C) TEORIA ADMINISTRATIVISTA**

Los defensores de esta teoría consideran al municipio como una parte de la organización del Estado, como una forma de descentralización administrativa del propio Estado para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público.

"Lo que para la teoría francesa es la descentralización por región; en México es la división de competencias dentro del Estado Federal con atribución de facultades político-administrativas en un orden descendente: al Estado Federal, a las entidades federativas y a los municipios, coexistiendo los tres órdenes y los tres tipos de personas jurídicas de Derecho Público. Estas últimas son gobernadas en la parte

ejecutiva o administrativa, por órganos de elección popular directa". (26)

De Conformidad con la teoría *administrativista* el maestro Alberto Demicheli señala que: "El municipio es una basta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen, para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de gobierno autónomo". (27)

En nuestro país el maestro Gabino Fraga sostuvo esta tendencia al considerar el municipio como una forma típica de descentralización por región.

En el Estado de Hidalgo en particular, se han puesto en práctica los conceptos de esta teoría al crear a través de la Secretaría de Planeación las Coordinaciones Regionales, mediante estas dependencias se realiza un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de cada uno de los ochenta y cuatro municipios que lo conforman. Dicha evaluación trata de ser más veraz, objetiva e integral, al llevarse a cabo a partir de una investigación de campo, integrando las opiniones, reflexiones y análisis de personas del municipio que más conocen su realidad histórica, económica, social, cultural y política.

Esta compilación de puntos de vista, debe ser concebido como una revisión del alcance de las potencialidades y limitaciones, para poder realizar planteamientos de acciones y estrategias necesarias para lograr un desarrollo municipal en equilibrio.

#### **D) TEORIA ECONOMICISTA**

---

(26) Acosta Romero, Miguel, op. cit., pág. 291

(27) Demicheli, Alberto, Relaciones entre el Municipio y el Estado., pág. 18

Esta teoría es apoyada por los autores que respaldan al determinismo económico, mismos que consideran que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas, siendo las relaciones económicas las que organizan y conforman la sociedad y en consecuencia le dan forma al municipio.

Nitti señala en su obra "Ciencia de las Finanzas" que: "El Municipio es la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica". (28)

Max Weber en su obra "Economía y Sociedad" destaca el fundamento económico de la institución municipal.

En esta teoría se destaca el concepto de autarquía municipal, más que el de autonomía, considerando la autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del municipio, teniendo capacidad de subsistencia y desarrollo por sí solo, sin apoyo de otros.

Esta variante de tipo materialista que considera al municipio como producto de factores económicos e identifica de cierta manera el nacimiento del estado con el del Municipio, viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción.

Federico Engels nos dice que: "En una sociedad con tantos avances sólo faltaba

---

(28) Citado por Shewerert Ferrer, Arnoldo., curso de Derecho Municipal.,  
págs. 47 y 48.

una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos ... que no sólo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciese de esta santificación, el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello de reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de las clases poseedoras y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado". (29) Lo que algunos autores interpretan como municipio, atendiendo a que el término Estado en su connotación actual aparece hasta el siglo XVI en la obra "El Príncipe" de Maquiavelo.

#### **E) TEORIA HISTORICA O ANGLO-GERMANICA**

Este sistema histórico anglosajón y germánico, se ejercitaba principalmente en los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia) y germánicos así como en Inglaterra. En este sistema no se contiene una forma única de gobierno local que se aplique uniformemente a todas las divisiones territoriales, sino son distintas clases de estructuras no coincidentes, esparcidos de manera irregular por todo el país, teniendo cada una tratamiento distinto.

"La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal y en este sentido se ha afirmado que el municipio en dicho sistema no es una creación legal". (30)

---

(29) Engels, Federico., El origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado., pág.29.

(30) Albi, Fernando., Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispanico., págs. 21 y 22.

Siendo un sistema inexacto, ya que para la existencia de un nuevo municipio es necesario un acto volitivo de una autoridad como se dá en Inglaterra, en donde un urban district es creado por el acuerdo del Consejo del Condado, con aprobación del ministerio de Higiene, un municipal borough requiere de una carta real.

John Dillon expresa que en Estados Unidos "Una corporación es una creación imaginaria de la ley" (31), a su vez sobre el mismo país Munro dice que: "Las corporaciones municipales las crea el Estado, derivando sus poderes de las leyes del Estado y quedando subordinadas en todas sus actividades a la autoridad del Estado". (32) También John A. Fairlie en su obra "Essays in Municipal Administration" nos dice: "En el derecho inglés y americano una municipalidad es una autoridad local subordinada, creada por el gobierno central."

Por ejemplo en Suiza se tiene una compleja organización: zivilgemeinden (municipio civil), ortsgemeinden (municipio territorial), viertelsgemeinden (municipio de barrio), burgergemeinden (municipio de burgueses), einwohnergemeinden (municipio de habitantes) entre otros.

## **E) TEORIA LEGALISTA O DEL DERECHO POSITIVO**

Esta teoría llamada también formalista o jurídica, se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia.

---

(31) Dillon, John F., Commentaries on the law of Municipal Corporation., pág. 85.

(32) Munro, William B., The Government of American Cities., pág. 71.

Los formalistas afirman que antes que la ley declare al municipio como tal, solo existen grupos de personas situados en un mismo lugar con características comunes. Por lo tanto, el municipio es una institución creada por la ley, siendo la ley quien le otorga tal carácter y la que le señala sus requisitos.

Uno de los exponentes de esta teoría es el maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado "Municipio Natural", ya que: "El municipio entraña una entidad jurídico política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan". (33)

Señalan también algunos formalista, que el municipio surge como expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene de llevar a cabo la descentralización.

Uno de los más destacados representantes de esta teoría es el distinguido jurista vianés Hans Kelsen, quien al referirse a la identidad del derecho y del Estado, explica: "Una teoría del Estado depurada de todo elemento; ideológico, metafísico o místico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres" -agregando- "El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un estado, puesto que no llega a ---- serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas

---

(33) Burgoa Orihuela, Ignacio., op. cit., pág. 827. •

primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho". (34)

"La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico". "Un estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico". (35)

### POSICION PERSONAL

De acuerdo a lo apreciado en las diferentes teorías, me adhiero a la tesis formalista, pues considero que el municipio es una institución que solamente puede existir dentro del derecho, siendo este quien lo define, le otorga facultades y le señala los fines que debe de cumplir.

Por otra parte, es innegable que para conformar sus características haya tenido que seguir un proceso de evolución natural con elementos sociológicos, históricos, económicos, administrativos o culturales, que de manera integral nos muestran la compleja realidad de esta institución.

---

(34) Kelsen, Hans., Teoría Pura del Derecho., pág. 189.

(35) Ib., págs. 195 y 196.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO Y LA REFORMA DE 1983

#### SUMARIO

2.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA. 2.2  
EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESLANO.  
2.3 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA. 2.4  
CRONOLOGÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO  
EN MÉXICO. 2.5 EL MUNICIPIO COMO PERSONA  
JURÍDICA. 2.6 COMPETENCIA ACTUAL DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO. 2.7 LA REFORMA  
MUNICIPAL DE 1983: A) EL CONTEXTO DE LA  
REFORMA B) PRINCIPALES PUNTOS DE LA  
REFORMA. C) EL DEBATE EN LAS CÁMARAS. D)  
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

#### 2.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA

La mayoría de los autores coinciden en que el Municipio nace en Roma, por tal motivo iniciaré con un análisis histórico jurídico de esta institución en el pueblo romano, enfocando nuestro estudio en las épocas de mayor esplendor para tratar de encontrar las características que lo identifican con su aparición; para así llegar, al tema de la evolución del municipio mexicano.

Roma, situada junto al río Tíber representa para las civilizaciones de occidente el pueblo en donde por primera vez surge la figura del Municipio como institución jurídica.

El primer asentamiento en Roma se remonta quizá al año 1000 a.C. contribuyendo también para su formación las condiciones geográficas y económicas. Carl Grimberg en su obra de Historia Universal nos dice que: "Para los romanos, Roma era la ciudad por antomasia, estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente Urbs (la ciudad)". (36)

La historia atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas, debido a que fue él quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias. Cada centuria tenía un representante en la asamblea. Había 193 centurias en total, 98 integrantes por los ciudadanos más ricos. Grimberg señala que: "El sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia". (37)

El célebre Senado romano era un "consejo de ancianos". Se reunían en la Curia, uno de los edificios oficiales del Foro. Este consejo se componía de trescientos ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Al respecto, nos dice Mommsen: "Su solidez y su competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su indomable valor hicieron del Senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás".

---

(36) Grimberg, Carl., Historia Universal., pág. 11.

(37) Grimberg, Carl. op. cit. pág. 17.

La institución del *Tribunado* parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal, siendo este un elemento revolucionario en la organización política. Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno por cada cuatro Tribus o barrios de la ciudad, con el paso del tiempo los tribunos se reunían para tratar los problemas de la ciudad.

La maestra Rendón Huerta nos dice: "es necesario distinguir la Roma ciudad de la Roma que extiende su imperio por el mundo ... El municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el período de expansión, pues es entonces donde surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno". (38)

Roma crea el municipio como una forma de organización política, ya que el imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión: algunas libertades para gobernarse.

La Ley Julia Municipales (45 a.C.) regula la organización municipal romana. La Curia era el cuerpo deliberante municipal, similar al actual Ayuntamiento, dentro de las facultades que tenía se encontraban: En el orden político intervenía en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto, en el militar, la reclutación y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc.; en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los ediles y aún tenían funciones de glosa, etc.

---

(38) Rendón Huerta T. op. cit. págs. 54 y 55.

De esta manera el imperio romano llevó la institución del municipio a todas las tierras conquistadas, así pronto la Península Ibérica contó con una fecunda vida municipal. Más tarde la dominación Árabe llevaría al municipio español algunas figuras como las de alcalde, el alférez, el almotacén o los zalmedinas.

"El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminará, es el ejemplo histórico de su organización, y el gran espíritu jurídico que animó a todos los actos del pueblo romano ". (39)

## **2.2 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO**

La gran zona dentro de lo que hoy es la República Mexicana y parte de Centroamérica donde, desde los tiempos anteriores a la era cristiana y hasta el presente, han existido grupos indígenas en que son perceptibles sus afinidades culturales, no obstante sus diferencias, constituyeron una realidad unitaria, con muchos rasgos e instituciones características; sin embargo, la cultura dominante en la meseta central era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital Tenochtitlán fue la ciudad más importante de toda la región.

Tenochtitlán estaba situada en la parte occidental del lago de Texcoco, y la ciudad se hallaba rodeada de agua y cortada por canales a lo largo de los cuales corrían estrechos senderos. Afirma la historia que su fundación data aproximadamente del año 1325, en donde, de acuerdo a la leyenda, emigrantes que venían de Aztlán encontraron al águila sobre un nopal devorando una serpiente.

---

(39) Rendón Huerta, T., op. cit. pág. 58.

Expone Miguel León-Portilla que: "El período azteca, más que ningún otro en la evolución del México antiguo, ofrece una abundancia de testimonios para el estudio de las distintas instituciones culturales, entre ellas las formas de organización social y política. Sin embargo, debe reconocerse que en esta materia subsisten hasta el presente puntos de vista e interpretaciones que difieren considerablemente entre sí ... para muchos autores la cuestión principal ha sido determinar si durante el periodo azteca existió realmente alguna forma de organización política a la que deba aplicarse el calificativo de Estado con todo lo que ello supone, o si, por el contrario, se mantenía el grupo dentro de una estructura esencialmente tribal. Se ha alcanzado, por ejemplo, una mejor comprensión de instituciones prehispánicas como la del calpulli, que tanta importancia tuvo en la antigua organización social". (40)

Un gran número de estudiosos del municipio, aseguran que esta institución fue conocida entre los aztecas con el nombre de "calpulli", mismo que cumplía con las tareas equivalentes a los municipios europeos.

Salvador Toscano, nos dice que: "calpulli significa barrio y linaje, congregación de callis, casas". (41)

Muñoz y Ruiz Massieu, al respecto afirman que: "El calpulli es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje

---

(40) León-Portilla, Miguel., De Teotihuacan a los Aztecas (Antología), págs. 263 y 264

(41) Toscano, Salvador., La Organización Social de los Aztecas, pág. 330.

o cuadrilla sus pedazos y suertes o términos señalados para ellos y sus descendientes".

(42)

El calpulli estaba sujeto a jefes aztecas llamados tlatoanis quienes "ejercían en sus provincias la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso". (43)

El voto de elección de los tlatoani debía recaer en un noble, el elegido era hombre de cualidades muy *grandes* que lo harían digno del respeto del pueblo. El maestro León-Portilla, cita el texto del Códice Matritense, en donde con metáforas características de la lengua náhuatl, describe el concepto ideal del tlatoani: "El tlatoani cubre con su sombra; hace sombra; es un frondoso pochote, es un ahuehuete. Está lleno de valentía, lleno de autoridad, afamado, lleno de honor, renombrado, lleno de fama. El buen tlatoani lleva la carga en su espalda, en el regazo; es congregador de la gente; reúne a la gente; lleva a la gente en el regazo; es congregador de gente, gobierna; es obedecido. Bajo su sombra, bajo su protección, se resguarda la gente; preside a la gente; sostiene a la gente". (44)

Una vez elegido el tlatoani, eran elegidos otros funcionarios, eran cuatro dignatarios que debían desempeñar funciones muy importantes. Uno de éstos era el

---

(42) Muñoz, Virgilio y Rutz Massieu, Mario., Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México., págs. 25 y 26.

(43) Orozco y Berra, Manuel., Organización Social y Política de los Antiguos Mexicanos., pág. 304.

(44) Códice Matritense, Citado por León-Portilla, Miguel., Op. Cit., pág. 268.

Tlacatécatl, tenían la suprema jerarquía militar. Otro era el Huitznahuatlailótlac que con el Ticociahuácatl, habrían de desempeñar el cargo de jueces principales, finalmente se elegía al Pochtecatlailótlac quien presidía la organización de los mercaderes.

La compleja organización del Calpulli, contaba con otras autoridades internas como el Tlatoani que como mencionamos era el jefe político; el Teachcauh o administrador general, los Tequitlatos o capataces; los Calpizques o recaudadores de tributos y los Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli.

El maestro Moisés Ochoa Campos y don Toribio Esquivel Obregón afirman que en esta figura encontramos un verdadero municipio natural.

La autora Teresita Rendón Huerta afirma que: "El Calpulli es en algunos rasgos, similar al municipio, pero es incorrecto equipararlos". (45)

A nuestro juicio, reconocemos que la organización de Calpulli ha tenido gran influencia en la institución mexicana del municipio y en otras como el ejido, sin embargo, este no puede catalogarse como municipio, ya que se basaba en conceptos de parentesco y de religión más que funciones de tipo jurídico y político.

### **2.3 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.**

Diego de Velázquez de Cuéllar, militar y colonizador español que emprendió la

---

(45) Rendón Huerta, Teresita., op. cit., pág. 90.

conquista de Cuba en 1511, nombrado gobernador de la isla, envió cuatro expediciones a México y confió la penúltima a Cortés para explorar las tierras que estaban al occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares a cambio de compartir las presas y el botín obtenido.

La Corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento que se llamaba capitulación, Velázquez solamente entregó a Cortés un pliego de instrucciones que debía cumplir durante el viaje, entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes; decir a los naturales que iban por mandato del rey a visitarles, catequizar a los naturales en la verdadera fe; darles a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego Velázquez le revocó el nombramiento y lo manda a aprehender, apresurando Hernán Cortés su salida el 10 de febrero de 1519. Sabiendo Cortés que regresar a Cuba significaría la muerte o la prisión.

Hernán Cortés decide desembarcar en el área de lo que ahora es san Juan de Ulua, así para lograr sus aspiraciones, utiliza la institución más respetable de su época, el municipio, ya que era la fuente de poder que podía facultarlo a realizar una conquista legítima en nombre y representación de la Corona y así lograr independizarse de Diego de Velázquez, aprovechándose del Derecho Castellano que conocía bien, ya que, señala Moisés Ochoa Campos --- " estudió en la Universidad de Salamanca durante dos años Derecho". (46)

---

(46) Ochoa Campos, Moisés., op. cit., pág. 94.

Así el 22 de abril de 1519 Hernán Cortés en nombre del rey Don Carlos I, procedió a fundar el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz, siendo viernes santo en el que se conmemoraba la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

Francisco López de Gómara, capellán de Cortés narra lo siguiente: "Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural; y les entregó después las varas, y puso nombre al consejo la Villarica de la Veracruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. Tras estos autos, hizo luego Cortés otro ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alfonso Fernández Portocarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le dieron los frailes jerónimos, que residían y gobernaban en la Isla Española por su magestad; y que no quería usar del poder que tenía de Diego Velázquez, lugarteniente del gobernador en Cuba por el almirante de las Indias, para rescatar y descubrir, buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía mando ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir, y comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla, como sus naturales y leales vasallos, y así lo pidió por testimonio, y se lo dieron.

Los alcaldes y oficiales nuevos tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego en cabildo, conforme en las villas y lugares de Castilla se suele y acostumbra juntar el consejo, y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes al provecho común y bien de la república, y el regimiento de la nueva villa y población que hacían, y entre ellas acordaron hacer su capitán y justicia mayor al mismo Hernán Cortés, y darle poder y autoridad para lo que tocase a la guerra y conquista, entretanto que el Emperador otra cosa acordase y mandase, y así, con este acuerdo, voluntad y

determinación, fueron al día siguiente a Cortés, todo el regimiento y consejo junto, y le dijeron que ellos tenían necesidad, entre tanto que el Emperador otra cosa proveía o mandaba, de tener un caudillo para la guerra y que siguiese la conquista y entrada por aquella tierra, y que fuese su capitán, su cabeza, su justicia mayor, a quien acudiesen en las cosas arduas y dificultosas, y en las diferencias que ocurriesen y que esto era necesario y conveniente, así al pueblo como al ejército, que le rogaban mucho y encargaban que lo fuese él, pues en él concurrían más partes y calidades que en otro ninguno para regirlos, mandarlos y gobernarlos, por la noticia y experiencia que tenía de las cosas, después y antes que lo conociesen en aquella jornada y flota; y que así se lo requerían, y se era menester, se lo mandaban, porque tenía por muy cierto que Dios y el Rey serían muy servidos de que él aceptase y tuviese aquel cargo y mando; y ellos recibirían buena obra, y quedarían contentos y satisfechos de que serían regidos con justicia, tratados con humanidad, acaudillados con diligencia y esfuerzo, y que para ello todos ellos elegían, nombraban y tomaban por su capitán general y justicia mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose bajo su mando, jurisdicción y amparo. Cortés aceptó el cargo de capitán general y justicia mayor a pocos ruegos, porque no deseaba otra cosa por entonces". (47)

Antonio de Solís, en su libro *La Conquista de México*, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento:

"Salieron por Alcaldes Alfonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Alvarez chico. Nombróse también el escribano de Ayuntamiento con otros ministros

---

(47) López de Gómara, Francisco., *Historia General de los Indios. Conquista de México.*, págs. 54 y 55

inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz". (48)

Hernán Cortés renuncia a los cargos que había recibido en Cuba y es nombrado Capitán del Ejército y Justicia Mayor, ya no siendo soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es la de defender la autonomía municipal, inclusive en contra del Gobernador de Cuba. Antonio de Solís nos narra como notifican a Cortés de su nuevo cargo:

*"Hecha esta diligencia, partieron los alcaldes y regidores, llevando tras sí la mayor parte de aquellos soldados, que ya representaban el pueblo, a la barraca de Hernán Cortés y le dijeron, o notificaron, que la Villa Rica de la Vera Cruz, en nombre del Rey Don Carlos y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en consejo abierto, le habían elegido y nombrado por Gobernador del Ejército de la Nueva España; y en caso necesario le requería y ordenaba que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de su majestad". (49)*

---

(48) Solís, Antonio De., Historia de la Conquista de México., pág. 85.

(49) Solís, Antonio De., op. cit., pág. 86.

Cortés inicia con organizar su ejército y realizar alianzas cuya finalidad era conquistar el Imperio Azteca, en poco más de dos años de lucha Cortés entra a la capital mexicana y así la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521, poco después es instalado por Cortés un Ayuntamiento en Coyoacán, del que Ochoa Campos nos dice: "... no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del Cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México." (50)

A partir de entonces se continuó con la conquista de la Nueva España mediante verdaderos convenios que eran celebrados con el rey o sus representantes (virreyes o gobernadores), siendo estas las Capitulaciones, clausulados que regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían del poblamiento.

Cortés sabía que no bastaba con la fundación formal del municipio, sino que había de fortalecerse para lograr el arraigo y la identidad, para lo cual dicta las Ordenanzas de 1524 y 1525 que se conocen también como "Plan Municipal" en las cuales se regulaban cuestiones como: prestación del servicio militar, difundir entre los indios la religión católica, en el aspecto agrícola: todos los vecinos debían sembrar vid, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones. Cortés aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona, y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio 1530.

Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II

---

(50) Ochoa Campos, Moisés., op. cit., pág. 98.

en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento o Cabildo.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu nos exponen que en los cabildos de la época colonial existían los siguientes cargos: dos alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Carros, los Diputados de Fiestas, el Juez Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga, y otros puestos menores. (51)

Dentro de las muchas actividades que tenían los ayuntamientos en la época colonial sobresale la administración de los asuntos de las localidades, conociendo de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, peses y medidas, fiestas y ceremonias y emergencias.

"Por cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, los cargos de regidores eran vendidos al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la corona, que lo podía vender nuevamente". (52)

#### **--La Hacienda Municipal Colonial.**

---

(51) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu M., op. cit., págs. 33 a 39.

(52) Robles Martínez, Reynaldo., op. cit., pág. 62.

Los ayuntamientos contaban con dos tipos de bienes; los de común y los de propios, la explotación de estos dejaban importantes recursos para el sostenimiento de los municipios, otros recursos provenían de los arbitrios o mercedes, que eran recursos autorizados por el soberano, el nombre de "arbitrios", se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al "libre arbitrio" y bondad del Rey.

Sobre este tema el maestro Moisés Ochoa Campos expone:

*"La hacienda municipal no solo dispuso del producto de los propios, sino que se completaba a con los arbitrios, a los que acudía para cubrir los servicios públicos. En realidad, siempre debió echarse mano de los arbitrios, en mayor o menor grado y en intensidad creciente, hasta que, con el tiempo, llegaron a constituir el nervio de la economía municipal.*

*Los arbitrios consistían en:*

- 1. Sisax.*
- 2. Derramas.*
- 3. Contribuciones.*
- 4. Concesiones.*

*La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinadas obras o servicios. Por ejemplo, la ciudad de México, disfrutaba, excepcionalmente, del derecho de cobrar una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera allí, para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe*

*y que terminaría cuando ella quedara concluida. Podían hacerse excepciones en el pago de este impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de sisa, el vino que el rey daba de limosna a los religiosos de San Francisco.*

*Las derramas o repartimientos, como todos los arbitrios, sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Pero quedaba exceptuada de esa prohibición la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones. Tal repartimiento debía hacerse de acuerdo con lo que ordenara el gobierno justicia superior de los pueblos. En otros casos, se podía decretar una derrama o repartimiento sólo por las reales audiencias, hasta la suma de doscientos pesos para cada pueblo, o por la justicia ordinaria local cuando no excediera de quince mil maravedís, o sea cincuenta y cinco pesos quince centavos.*

*Podían a la vez, los cabildos, imponer repartimientos o derramas en caso de langosta, para perseguirla. En este caso debían entrar en la prorrata tanto los seglares como los eclesiásticos y la real hacienda, y se mandaba que los gobernantes hicieran arar la tierra y echar a ella el ganado de cerda para que se acabara con el germen.*

*Además, para el pago del impuesto a favor de la real*

*hacienda, era costumbre que las principales poblaciones celebraran lo que se llamaba encabezamiento, o sea una derrama que se obligaba a pagar al real tesoro tomando a su cargo cobrar los impuestos a los individuos y procurando, al hacerlo, tener alguna ventaja, que aumentaba las rentas locales". (53)*

La función económica del municipio se basó en los Pósitos y las Alhóndigas; los primeros consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidad calamitosas, con estos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etc., cuando había abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, mismo que se hacía efectivo en caso de necesidad pública, las segundas de mucha tradición municipal operaba como almacenes de depósito de granos y semillas, regulando en las alhóndigas el precio de los productos, el ejecutor llevaba las cuentas de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o incumplían contratos o convenios.

En consecuencia, son las alhóndigas, precedente importante de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados.

Integrantes del cabildo de la ciudad de México, como el síndico Don Francisco Primo de Verdad y Ramos destacado jurista, el regidor don Juan Francisco Azcárate y otros simpatizantes como Fray Melchor de Talamantes asumen una actitud valiente pugnando porque se declarará el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en

---

(53) Ochoa Campos, Moisés., op. cit., págs. 161 y 162.

representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomará las riendas del poder.

La inquisición tachó de herejía el principio de soberanía, Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes fueron hechos prisioneros en la cárcel del obispado y encontrados muertos el 4 de octubre de 1808.

Nos dice el Dr. C. Foo. Quintana Roldán que: "Así como en 1519, en Veracruz con Hernán Cortés, el Derecho Municipal fue la base legal de la conquista; en 1808 con el Cabildo de la Ciudad de México, ensarbolando la soberanía popular, el derecho municipal sería de nuevo instrumento trascendente en la historia mexicana"... "otros cabildos siguieron aquel ejemplo; como el de Jalapa, el de Querétaro, y el de Veracruz; en el sur de América los cabildos de Caracas y Cartagena de Indias también, por esos años asumirían actitudes similares." (54)

"Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios de la administración hacendaria, la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Estas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios y disminución de sueldos a los mismos". (55)

## 2.4 CRONOLOGIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

---

(54) Quintana Roldán, Foo., Boletín Municipal INAP.

(55) Rendón Huerta, Teresita., op. cit. págs. 94 y 95.

Establecer el orden y fechas de los sucesos históricos más importantes referentes al municipio, que a partir del movimiento de independencia y hasta 1917 a contenido nuestra legislación, es importante para valorar la trascendencia que la institución municipal ha tenido en el desarrollo y la formación del México actual.

Grandes acontecimientos se desarrollaban paralelamente en la capital del virreinato y en la península ibérica; alzamiento del pueblo español en favor de Fernando VII y en contra de Napoleón y el levantamiento de los criollos contra el virrey Iturrigaray y el apoyo de don Pedro Garibay.

De 1808 a 1810 no hubo textos legislativos, fue un periodo en el que se preparaba el movimiento emancipador, bajo principios como; el respeto a los derechos del hombre, recta administración de las riquezas, abolición de la esclavitud, etc.

En consecuencia, surge en España la necesidad de formular y expedir una nueva constitución; promulgandose el 12 de marzo de 1812 la "Constitución de Cádiz" también llamada "Constitución de 1812" o "Constitución de la Monarquía Española", misma que se promulgó en México por el Virrey Francisco Javier Venegas el 30 de septiembre del mismo año.

Esta constitución de vigencia breve trata lo relativo al municipio, bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos" en el cual establece la composición de los ayuntamientos, su creación, forma de elección y los requisitos para ocupar un puesto de elección.

La "Constitución de Apatzingán" o "Decreto para la Libertad de la América Mexicana" de 22 de octubre de 1814, contiene los principios fundamentales de la

ideología insurgente, solicitando para México un gobierno propio e independiente de España. Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país

Los Diputados se reúnen en el primer Constituyente en 1822, celebrando un pacto para la formación de un Estado unitario. El segundo Congreso Constituyente inició el 5 de noviembre de 1823 expidiendo el "Acta Constituyente" el 3 de febrero de 1824, misma que establece la forma federal y *enumera* los Estados de la Federación". (56) Esta Constitución no hace referencia al municipio y deja en libertad a los Estados en su régimen interior.

"En las bases Constitucionales de 1835, se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al municipio". (57)

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824; creando las llamadas "Siete Leyes Constitucionales de 1836", la sexta de esas leyes, de 29 de diciembre del mismo años, regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó suplantado por los Departamentos, Prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder. En octubre de 1839 se declararon

---

(56) V. Sayeg Helu, Jorge. El nacimiento de la República Federal Mexicana., pág. 115.

(57) Dublán y Lozano., Colección de Leyes y Decretos Tomo III págs. 89 y 90.

desaparecidos los poderes, a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el proyecto, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el Ayuntamiento lo integrarían sólo Corregidores y Síndicos que se renovarían por tercios cada dos años; así, al suprimirse el alcalde, se suprimiría la función jurisdiccional.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, contiene disposiciones respecto al municipio en sus artículos 4o., 20 y 134, que señalaban lo siguiente: Art. 4o. "El territorio de la República, se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades ...", el artículo 20. "Son obligaciones del ciudadano; I. adscribirse al padrón de su municipalidad" y el artículo 134. "Son facultades de las Asambleas Departamentales; X. hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural" y XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de noventa representantes, después por el presidente Comonfort, el 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución". (58)

Citémos algunos artículos de este ordenamiento:

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

---

(58) Tena Ramírez, Felipe., Leyes Fundamentales de México., pág. 604.

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

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

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

*Art. 72.- El Congreso tiene facultad:*

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

Las legislaturas locales expidieron sus constituciones; en ellas fue similar el tratamiento que se le dio al municipio, salvo la de Campeche. En la Constitución del Estado de Hidalgo se señalaba el municipio como un cuarto poder, esto es, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

El Artículo 109 de esta constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, por la reforma que se le hicieron el 25 de diciembre de 1857, mismo que quedo de lo manera siguiente:

*Art. 109.- 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 cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.*

El 10 de abril de 1865 Maximiliano, Emperador de México, promulga un estatuto provisional, mismo que tuvo una vigencia efimera, ya que la tenaz lucha de Don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia. Al respecto Ochoa Campos nos dice: "El Imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local. Al respecto se estableció una ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades encargaba la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza, alumbrado público, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública". (59)

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió al país, estando el municipio gravemente dominado, ya que no existía otra voluntad que la del dictador, ejercida a través de las jefaturas políticas. Como señala Alberto Morales "Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres". (60)

Comenzaron a surgir los primeros movimientos de insurrección popular, siendo

---

(59) Ochoa Campos, Moisés., op. cit., pág. 265.

(60) Morales Jiménez, Alberto, Historia de la Revolución Mexicana., citado por Moisés Ochoa Campos en la Reforma Municipal., pág. 309.

los hermanos Flores Magón quienes el 1o. de julio de 1906 desde San Luis Missouri dan a conocer el programa del Partido Liberal Mexicano, que bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia" establecía:

*-Supresión de los Jefes Políticos*

*-Reorganización de los municipios que han sido suprimidos  
y robustecimiento del poder municipal.*

El Plan de San Luis Potosí expedido el 5 de octubre de 1910 con respecto al municipio exponía que: "La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta magna, las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (61)

El Plan de Bernardo Reyes promulgado el 16 de noviembre de 1911 en la Soledad, Tamaulipas, contemplaba en su artículo quinto que "declara Ley Suprema de la República el principio de No Reección del Presidente y Vice-Presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

El Plan de la Empacadora proclamado el 25 de marzo de 1912 en la ciudad de Chihuahua al referirse al municipio, decía: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos" además "Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

---

(61) González Ramírez, Manuel., op. cit.

El Plan de Ayala promulgado por Emilio Zapata fue más insistente en sus postulados. Sin embargo el caudillo del sur promulgó la "Ley General sobre Libertades Municipales" el 15 de septiembre de 1916, y que parte de su contenido establecía: "Art. 1.- Se dictará emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al Ramo económico y hacendario". Art. 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzguen necesarios para su régimen interior". (62).

Con estos antecedentes Don Venustiano Carranza interpretaba con acierto los anhelos de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, primeramente a través del Plan de Guadalupe y posteriormente con las propuestas que enviará al Congreso Constitucional de Querétaro. Así en la quincuagésima segunda sesión ordinaria del Congreso, celebrada en el teatro Iturbide la tarde del sábado 20 de enero de 1917, iniciaron los debates del artículo 115 constitucional, de acuerdo al proyecto presentado por Carranza. Dicho texto estaba redactado en los términos siguientes:

*"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 por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del*

---

(62) Arellano Zavaleta, Manuel., Pensamiento Social de Emiliano Zapata., Compilación de documentos., pág. 27.

*estado.*

*El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitualmente o transitoriamente.*

*Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

*Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.*

*El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de 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".*

Cuatro días más tarde, el 24 de enero de 1917, en la quincuagésima novena sesión ordinaria se sometió a la Asamblea el dictámen del proyecto para su aprobación por parte de la comisión, bajo el texto siguiente:

*"Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior,*

*la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción 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 del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.*

*III. 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 en donde estidaren habitual o transitoriamente.*

*Los gobernadores constitucionales no podrán ser*

*reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

*Son aplicables a los gobernadores sustitutos 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".*

Sobre esta propuesta de la segunda Comisión de Puntos constitucionales, existió debate en relación a dos puntos: A) El referente a que el municipio fuera quien recaudará todos los impuestos; B) sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el municipio.

Después de varias propuestas para modificar la fracción II del artículo 115 constitucional, fue en la madrugada del 30 de enero cuando el diputado Ugarte expuso que esta fracción quedara en los términos siguientes:

*Frac. 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".*

De esta manera fue aprobada la propuesta por 88 votos a favor por 62 en contra y así quedar definitivamente en la Constitución esta fracción del Artículo 115, hasta 1983.

## **2.5 EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA**

La personalidad jurídica del municipio está reconocida en la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, que a la letra dice:

*"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley". (63)*

Así como en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, que en su artículo 115 establece que:

*"El municipio es una institución con personalidad jurídica-política, con territorio determinado, en el que se encuentra el núcleo de población, dotado de autonomía para atender a sus necesidades, para lo cual manejará su patrimonio conforme a la Ley y elegirá directamente a sus*

---

(63) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed. Porrúa 1994., pág. 91.

*autoridades". (64)*

La misma Constitución es su artículo 130 establece que:

*"El Ayuntamiento es el órgano de Gobierno Municipal a través del cual, el pueblo en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad". (65)*

Además se ratifica en la Ley Orgánica Municipal del estado de Hidalgo, al expresar en su artículo 5o. que:

*"El Municipio posee personalidad jurídica propia de conformidad con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo". (66)*

En consecuencia, los municipios "son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio". (67)

---

(64) *Legislación Fiscal Hidalgo 1993., Secretaría de Finanzas., pág. 33.*

(65) *Ibid., pág. 35.*

(66) *Ibid., pág. 423.*

(67) *Acosta Romero, Miguel., op. cit., págs. 578 y 579.*

Siendo las personas jurídicas todo ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, ha sido decisivo el enunciado constitucional del artículo 115, para fundamentar y aclarar la personalidad del municipio, que se da frente a la Entidad Federativa, a la Federación y a la colectividad misma.

El maestro Villoro Toranzo nos dice al respecto que: "la personalidad jurídica es, pues, la capacidad de una persona jurídica (todo ser naturalmente capaz de derechos y obligaciones), reconocida por el derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo". (68)

Como persona jurídica el municipio cuenta con los atributos de la personalidad; nombre, capacidad, estado civil y patrimonio. Sin embargo, el domicilio y el estado civil se son relativamente aplicables, en cuanto a los restantes se da una clara compatibilidad con los de la persona individual.

El nombre es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás, generalmente el nombre de éste va seguido por la abreviatura de la Entidad Federativa en que esta circunscrito geográfica y jurídicamente.

En cuanto al domicilio, éste más bien se refiere a la persona individual, pero si aplicamos el concepto al municipio, podemos decir que el domicilio es equiparable a la ubicación geográfico-espacial del municipio.

La capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones,

---

(68) Villoro Toranzo, Miguel., Introducción al Estudio del Derecho., pág. 440.

misma con la cuenta el municipio, aunque en algunos casos esté restringida.

En cuanto al esta civil, la mayoría de autores coinciden en establecer que el municipio sólo puede tener un estado civil político; esto es, puede ser nacional o extranjero.

El patrimonio es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como resultado de su actividad normal ha acumulado el municipio y que posee a título de dueño, para destinarlos al cumplimiento de sus fines.

## 2.6 COMPETENCIA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Nuestro país prevé constitucionalmente la distribución de competencias en tres entes de gobierno. Federación, Estados y Municipios. Al referirse a la distribución de competencias el Dr. Jorge Carpizo afirma que el artículo 124\* constitucional "representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias; pues nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación". (69)

Por lo anterior, se considera que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros de la federación que actuarán de acuerdo con su

---

(69) Carpizo, Jorge., La Constitución Mexicana de 1917., pág. 303.

\* Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

constitución local.

La competencia constitucional del municipio está determinada en diversos artículos de nuestra Ley Fundamental; en la parte dogmática y en la parte orgánica encontramos menciones a esta institución, tenemos algunos artículos que establecen cuestiones relativas al municipio son: Art. 3o. párrafo primero y fracción VIII; art. 5o. párrafo cuarto; art. 16 párrafo noveno; art. 21 segunda parte del primer párrafo; art. 27 fracción VI; art. 31 fracción II y IV; art. 36 fracción I y V; art. 41 séptimo párrafo; art. 73 fracciones XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G; art. 117 fracción VIII; y art. 130 último párrafo.

Así, el artículo tercero en su primer párrafo, señala la corresponsabilidad de la Federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación. La Fracción VIII establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

El artículo quinto constitucional señala la obligatoriedad del desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular. Esto en el cuarto párrafo.

El artículo dieciséis en su noveno párrafo, establece los mecanismos de las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias, afectando implícitamente al municipio en su carácter de autoridad.

Con respecto al artículo 21 en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa

o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado por multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El artículo anterior es de gran importancia en materia municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos municipales deberán acatar estas reglas.

El Art. 27 en su fracción VI, establece que los Estados y Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

También en el artículo 27, encontramos la base constitucional que regula la expropiación, materia en la que los municipios intervienen con frecuencia.

El artículo 31 constitucional en su fracción II, indica como obligación de los mexicanos asistir en los días y hora designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucciones cívica y militar, que los mantenga aptos para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar, En la fracción IV señala la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 36 fracción I, se establecen obligaciones para los ciudadanos de

la república, como son inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, y la industria, profesión o trabajo de que subsistan; e inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

En la fracción V, establece la obligación de los ciudadanos para desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan.

En materia política, el artículo 41 constitucional en su séptimo párrafo, señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El artículo 73 al establecer las facultades del Congreso de la Unión en su fracción XXV le otorga competencia para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa.

La fracción XXIX indica que: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales allí señaladas, en la proporción que la ley secundaria señale.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La fracción XXIX-C, señala como facultad del Congreso, expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos.

La fracción XXIX-G, señala la facultad del Congreso para expedir leyes que

establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el artículo 108 constitucional establece lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, señalando en su último párrafo que las constituciones locales precisarán para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios.

El artículo 115 es el principal precepto constitucional y el fundamento jurídico del Municipio en México. En otro apartado de este trabajo se detalla con amplitud.

El artículo 116 en su fracción VI, faculta a la federación y a los Estados, para convenir la sunción por parte éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, señalando que los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior.

El artículo 117 en su fracción octava, precisa que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Finalmente, el artículo 130 constitucional en su penúltimo párrafo señala que, los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las

autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan, continua señalando el último párrafo -- que las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Son múltiples los preceptos constitucionales que se refieren al municipio, observando que esta institución juega un papel relevante en los procesos sociales, económicos y políticos de la Nación, desde 1917 a la fecha.

## **2.7 REFORMA MUNICIPAL DE 1983**

### **--EL CONTEXTO DE LA REFORMA.**

Las circunstancias políticas, sociales y económicas que determinaron la decisión para realizar una reforma sustancial al régimen municipal, son consecuencia del desencadenamiento de la crisis que padeció nuestro país, como sería el caso de la deuda externa, la devaluación del peso, la desconfianza en el gobierno, el tráfico de drogas, etc.

En 1982 el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos: el 1.0% en 1929 --principio de la crisis mundial-- recibía el 7.7%; en 1932 el 8.9% (el máximo histórico); en 1940 el 5.3%; en 1950 el 3.3%, el 1960 el 2.8%; en 1970 el 1.6% en 1980 el 1.1%. Estas cifras sintetizan el progresivo abandono del gobierno municipal.

En 1982, como ya apuntamos, sobreviene la crisis económica más grave después de la revolución de 1910, coincidiendo con el momento de más bajos ingresos del gobierno municipal.

La reforma municipal surge como un movimiento histórico-social que exige la democratización económica, política, social y cultural, poder que se había centralizado en las zonas urbanas de las entidades federativas, y en forma especial, en las grandes urbes industriales, principalmente en la capital de la República.

La democratización integral implicaba, la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos, tomando como base a la institución política, administrativa, territorial y poblacional consagrada por nuestra historia y Constitución: el municipio libre, célula del sistema federal.

Durante la campaña electoral y luego durante su mandato presidencial, Miguel de la Madrid afirmó que "la descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre". Así el "Plan Nacional de Desarrollo 1982-88" fue pensado en función de la coyuntura creada por la crisis. Justamente comienza diciendo este Plan: El Plan nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales". (70)

Más adelante, señala: "El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de su mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República es respeto recíproco entre los Poderes y el reconocimiento de su independencia". (71)

---

(70) Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo., Pág. 17.

(71) Ibid., pag. 33.

El Plan vuelve a destacar los puntos esenciales de la reforma, al expresar: "Asegurar a través de los municipios, la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el Estado". (72)

Así como el punto de que: "La Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para el desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan". (73)

## **B) PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA**

En la sesión ordinaria de la cámara de Senadores celebrada el 8 de diciembre de 1982, se dio lectura a una iniciativa de decreto que reformaba el artículo 115 Constitucional. Con fecha 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987, se publicó en el D. O. de la Federación una reforma de gran importancia para el fortalecimiento municipal, que a decir del Dr. Acosta Romero --recoge ideas sustentadas desde hace muchos años por profesores de la Universidad nacional Autónoma de México --. Como marco de referencia transcribo el texto anterior y el que entró en vigor el 4 de febrero de 1983.

---

(72) *Ibid.*, pág. 50

(73) *Ibid.*, pág. 51.

**(PARRAFO INICIAL Y FRACCIONES DE LA I A LA VII). NO SUFRIERON MODIFICACION ALGUNA POR LA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987.**

**TEXTO ANTERIOR**

(A las reformas de 1983)

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

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado.

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

(Note el párrafo anterior estuvo vigente del 12 de febrero de 1947 al 17 de octubre de 53, fecha en que se publicaron las reformas al Art. 34 que dieron la plena ciudadanía a la mujer)

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

**TEXTO VIGENTE**

(3 de Febrero de 1983)

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

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado.

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

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

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

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

**TEXTO ANTERIOR**

(A las reformas de 83)

III.- Los municipios (serán) investidos de personalidad jurídica (para todos los efectos legales)

**TEXTO VIGENTE**

(3 de Febrero de 83)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y mantendrá su estatus conforme a la ley.

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

III.- Los municipios con el concurso de los estados cuando sea fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Lujos
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Parques
- f).- Riego
- g).- Calles, puentes y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forme de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales).

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

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

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

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

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

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

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

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

(IV.- Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

(Nota: Las adiciones de 1976 al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución son el fundamento tanto de la fracc. IV del artículo 115, adicionada también en 76, como de la fracc. V del mismo artículo reformado en 83)

El párrafo tercero del Artículo 27, vigente desde 76, dice: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y

requiere la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

Aparecen subrayadas las ediciones incorporadas a ese párrafo tercero en 1978 simultáneamente a la edición al artículo 115 de la fracción IV (transcrita arriba).

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

III - .....

(Párrafo segundo)

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente

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

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

NOTA: La fracción VIII del artículo 115 de la reformada en 1967, se reduce ahora a los dos párrafos de materia municipal que ya aparecían en 1963 en la propia fracción VIII y en la IX (respectivamente la representación proporcional en los ayuntamientos y las relaciones laborales del personal con los municipios). El resto de las fracciones VII y IX, referentes a los Poderes de los Estados, pasan, sin modificación, al nuevo artículo 116, junto a las disposiciones sobre el poder Judicial de los Estados que hasta ahora no habían sido materia de la Constitución de la República, y se reservaba, por lo tanto, a la soberanía legislativa de los Estados.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 83.

TEXTO SEGUN LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 83

TEXTO SEGUN LA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 87

Fracc. III (último párrafo)

Fracc. VIII (inciso b, párrafo quinto)

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

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

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

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

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

Las etapas del proceso de reforma fueron: la Iniciativa (con fecha 6 de diciembre; Dictamen del Senado; Dictamen de la Cámara de Diputados; aprobación de las Legislaturas de los Estados y la Minuta de Aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con las anteriores consideraciones, veamos ahora los puntos principales de la reforma:

## **1. DESAPARICION Y SUSPENSION DE LOS PODERES.**

La iniciativa presidencial justifica la inclusión en la Constitución de esta figura de desaparición de los poderes municipales; "Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de la constituciones de los Estados", (74) acerca de la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o de la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento. Ciertamente se busca fijar requisitos para que puedan intervenir los Estados sobre los poderes municipales. Sin duda alguna, la Iniciativa presidencial sólo pretende sostener el hecho de que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los miembros de un ayuntamiento, sin atacar a éste.

## **2. FACULTAD LEGISLATIVA.**

La reforma, les atribuye facultades a los municipios para; expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

---

(74) El Marco Legislativo para el Cambio., Presidencia de la República., Tomo III., pág. 19.

En sentido estricto, la facultad legislativa únicamente corresponde al poder legislativo. Sin embargo, la doctrina administrativista reconoce a favor del Ejecutivo una amplia facultad reglamentaria, por la cual, la Administración Pública, y en su caso el Municipio, pueden expedir normas de carácter general, como son las consagradas en el artículo 115 Constitucional.

### **3. SERVICIOS PUBLICOS.**

La legislación española señala cuales son los servicios mínimos que deben cubrir los municipios, el legislador mexicano no emplea ningún calificativo, pero, por vez primera en la Constitución se habla de los servicios mínimos que debe prestar el ayuntamiento, por tratarse de servicios generales o indispensables. La fracción III del artículo 115 los enumera y además añade que las leyes locales podrán enumerar otros servicios; determinando si se otorgan mediante el concurso de la autoridad estatal correspondiente.

### **4. LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.**

La reforma, suscribe esta medida para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal y así en su fracción IV menciona que los municipios, de acuerdo a la respectiva ley local, podrá establecer ciertos impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. No mencionaremos las fuentes de ingresos, por ser un tema que sera considerado en otro apartado.

### **5. LIBRE FORMACIÓN DE SUS PRESUPUESTOS.**

La reforma insiste en que los municipios deberán aprobar libremente sus egresos, lo cual, por otro lado, estará supeditado a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados, consignando con esto que el municipio puede administrar libremente sus bienes propios, así como las percepciones que obtenga por la prestación de servicios.

## **6. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.**

Para afianzar el propósito del fortalecimiento de la hacienda pública municipal, se establece la idea de que pueda recibir aportaciones directas del gobierno federal.

## **7. DESARROLLO URBANO.**

La iniciativa les reconoce a los municipios la facultad para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano; en la creación y administración de sus recursos territoriales; en el control y vigilancia del uso del suelo; en la regulación de la tenencia de la tierra.

## **8. REFORMA POLITICA.**

La participación política partidista, ya consagrada a nivel nacional es llevada al seno de los ayuntamientos, ya que se tomará en cuenta el principio de representación proporcional, permitiendo que las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas en la integración de los ayuntamientos.

## **9. ASPECTOS LABORALES.**

Establece que los trabajadores al servicio de los municipios se atenderán a lo

dispuesto en el artículo 123 Constitucional, dejando abierta la incorporación, bien al régimen del apartado "A" bien al régimen de los burócratas del apartado "B", opinión que la Constitución local se encargará de fijar.

#### **10. ACTIVIDAD CONCERTADA.**

Se les reconoce facultades a los ayuntamientos para celebrar convenios con otros ayuntamientos, con los Estados o con el propio Gobierno Federal, a fin de cumplir mejor con las encomiendas que se les ha otorgado.

#### **OPINIÓN.**

La reforma afirma la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar a fin de que pueda hacerse responsable directo, no sólo de la libre administración de su hacienda sino también de los servicios públicos municipales.

La reforma tiende a configurar a un municipio fuerte, con carácter independiente y libre, con la premisa de desarrollar la capacidad real de los municipios y estimular su participación en las actividades productivas de su circunscripción, con el afán de fortalecer la esfera municipal de gobierno y sentar las bases formales para la descentralización económica. Los objetivos centrales de esta reforma se resumen básicamente en los siguientes puntos: Fomentar el desarrollo económico integral, promover la realización de obras municipales, especificar los servicios públicos mínimos de competencia municipal, fortalecer las finanzas, integrar la participación municipal a la administración y uso del suelo y reservas territoriales. Existe una relativa autonomía hacendaria, al sujetar sus fuentes de ingresos a criterios de la Federación y de los Estados.

### C) EL DEBATE EN LAS CAMARAS.

La iniciativa presidencial que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional, entró al Congreso por la Cámara de Senadores: "Se turna a las Comisiones unidas. Primera, de Puntos Constitucionales; Segunda de Gobernación y Tercera de Desarrollo Económico y Social" (75).

Con fecha 27 de diciembre de 1982 emitieron su dictamen, en donde se afirma que el Senado hace suya la Iniciativa Presidencial, en los términos en que ésta se expresa, señalando entre otros razonamientos lo siguiente:

"...El Senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y con decisiones para dignificar nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos.

Este dictamen ha tomado en cuenta la iniciativa del ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas por diversos miembros de la propia Cámara.

El artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que

---

(75) Madrid Hurtado, Miguel De la., El Marco Legislativo para el Cambio. pág. 44.

el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios totales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

En términos generales, las comisiones que suscriben advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en lo que se refiere a la forma de estructurar y organizar a la célula básica de la República, que es el municipio libre. En efecto, el fortalecimiento municipal que propone la Iniciativa está lejos de ser un recurso retórico o de planteamiento de carácter meramente semántico, sino que constituye un texto normativo que da las bases de orden material y económico para que el municipio pueda desenvolverse en los demás órdenes de la vida colectiva, como son el político, el social y el cultural".

El Diario de los Debates contempla reducida participación de los Senadores. Poniéndose a discusión en lo general el Dictamen, solo toman la palabra Miguel Borge Martín, Francisco José Madero González y Yolanda Santies de Ballesteros.

Miguel Borge se limitó a comentar algunas ideas de la iniciativa. Le parece que con la comparecencia que en su momento realizó el Secretario de Gobernación y con las dos lecturas del Dictamen, ya se ha podido formar una amplia y clara imagen de los propósitos del Presidente.

Madero González, insiste y amplía los mismos argumentos. Indica que las comisiones han analizado exhaustivamente el fortalecimiento del federalismo, que el

municipio es la célula básica, alaba el que el Dictamen se apegue a la Iniciativa; después alude a la experiencia personal, como expresidente municipal "de quienes desde la jefatura municipal hemos soportado la prepotencia de representantes federales"; agregó, que la suspensión o desaparición de ayuntamientos no es un atentado, sino por el contrario, norma de estabilidad.

La senadora Santies de Ballesteros comienza destacando su vocación municipalista; subraya el hecho de "haberse emprendido un camino de centralización en el pasado, que se constituye en un grave obstáculo del presente". Habla de que "estamos ante un nuevo federalismo, propuesto por Miguel de la Madrid, y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional". Después realza "la importancia de las finanzas municipales, para lograr este mejoramiento municipal; el fortalecimiento guarda respeto a la soberanía estatal y municipal".

Puesta a discusión en lo particular, nadie más hizo uso de la palabra. Por lo tanto su paso a la votación, que le fue favorable por unanimidad de 56 votos. Al parecer únicamente faltaron los cuatro senadores obreros, autores de la reserva sobre el Dictamen.

## **EL DEBATE EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

Procedente de la Cámara de Senadores, se recibe en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Reforma al artículo 115 Constitucional, acompañada de la opinión de los senadores. Se le turna a las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integradas por 76 diputados. El 28 de diciembre emiten y firman el correspondiente Dictamen.

El número de intervenciones en el debate fue reducido, tomando parte ocho diputados de 312 presentes al tiempo de la discusión, de los cuales 19 votaron en contra. Participaron; uno del PSUM, dos del PAN, uno del PPS uno del PST, uno del PDM y dos del PRI.

Explicaremos el debate desde las distintas posiciones partidistas e ideológicas:

La tesis del PSUM se pronuncia contra el dictamen, ya que rechazan que la cuestión laboral la facultad sea ejercida por las legislaturas estatales. Raúl Rea expone; "la facultad de legislar acerca de la materia laboral debe corresponder, nada más al Congreso de la Unión" agrega, "cuando los Estados tuvieron esa facultad (hasta 1929) no la ejercieron, y cuando se ejerció, se hizo mal, con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores".

Rechaza también que la legislatura local medie en el municipio, para aprobar su presupuesto de ingresos, para fiscalizar los ejercicios presupuestales, y sostiene que "nunca habrá un municipio libre cuando se carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad".

El PSUM también rechaza la iniciativa por la facultad que se otorga a las legislaturas locales para desaparecer ayuntamientos, "eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre" ... "los que calificarán en última instancia sus propias elecciones son los propios ayuntamientos, y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de revocar el mandato otorgado por ellos mismos".

Por su parte, los diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicero del PAN afirmaron que su partido siempre ha tenido una "firme vocación municipalista y libertaria".

Para Javier Blanco Sánchez, el municipio es una patria chica. Acto seguido menciona a constituyentes de Querétaro, Hilario Medina, Fernández de Lizardi y Heriberto Jara, al tiempo que recuerda a otros panistas, defensores de las ideas de libertad eficaz de los municipios.

El PAN, aprueba la iniciativa en su conjunto, salvo algunas modificaciones que Roger Cicero se encarga de enunciar al expresar:

*"Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y así mismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o trate de afectar su buen gobierno y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio, continúa diciendo - las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, cualesquiera ciudadanos u organismos y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal, de quiénes y cuántos son sus proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye su trabajo a sus integrantes; a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios".*

Más adelante apunta una nueva modificación al párrafo cuarto de la fracción I, que debe ser sustituido por el siguiente:

*"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones - los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que actuarán con carácter provisional, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular extraordinaria, a la que habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del Ayuntamiento".*

También propone una adición a la fracción VII:

*"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente"-- propone se adicione --"Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios permanente, siempre que los ayuntamientos, en función de su autoridad la requieran". (76)*

El partido Popular Socialista impugnó la Iniciativa y expuso Alfredo Reyes Contreras: "porque restringe aún más la vida municipal" (77). El representante del PPS hizo una breve comparación de los textos; el entonces vigente y el propuesto por

---

(76) *Ibid.* pág. 97

(77) *Ibid.* pág. 82

la Iniciativa.

A juicio del PPS, las limitaciones que ya tiene el artículo 115, se agravan con la Iniciativa, ya que las Legislaturas adquieren ahora las facultades de:

*"1.- Suspender ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos. 4.- Designar Consejos Municipales en su caso. 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio. 6.- Los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar. 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos. 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la Iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que agregan para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera -que podríamos decir, extraordinaria, la vida municipal". Continúa diciendo "Nos da la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores*

*de edad. que no se pueden regir por ellos mismos, y que en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, porque no son capaces para conducirse por ellos mismos". (78)*

El orador del PPS concluye con la lectura de una proposición concreta, la cual fue desechada.

Acto seguido, se le dió la palabra a Humberto González Magaña representante del PST, quien hizo saber que su partido se pronunciaba en favor de la Iniciativa. Afirma que carecen de objeto las referencias histórica, filosóficas y jurídicas, para admitir que en el momento actual el municipio ha sido y es, dijo:

*"... el lugar donde se realiza y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y*

---

(78) *Ibid.* págs. 79 y 80

*progresiva de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarilla regionales." (79)*

Sostiene después que la Iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo; es un avance la idea de ampliar el sistema político de la representación proporcional de los ayuntamientos.

Por el PDM tomo la palabra Baltazar Ignacio Valadez, para recordar la "cruda realidad del municipio" (80) una realidad que duele, que lastima ante la que se debe de inconformarse. También habló de la reconstrucción nacional, la cual debía empezar por "la reconstrucción del municipio". Manifestó que su partido estaba a favor de la Iniciativa, porque objetivamente era buena; y porque representa un avance respecto a las demandas que hace suyas el PDM.

Por el PRI, Sami David expuso aciertos y ventajas de la Iniciativa, señalando que:

*"Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la comunidad".*

*Entender el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren pequeñas comunidades". (81)*

Habló de un nuevo federalismo que tiene un denominador común; el rumbo

---

(79) Ibid. pág. 85

(80) Ibid. pág. 87

(81) Ibid. pág. 88

histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor participación política de las entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

Fue aprobada la minuta de la Iniciativa, en los términos del Dictamen por 293 votos contra 19 que votaron en contra, el 29 de diciembre de 1982, turnada a las Legislaturas de los Estados para los efectos de lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Federal.

Las Legislaturas Estatales en su mayoría, habían contestado con voto aprobatorio, de manera que el primero de febrero de 1983 y estando en labores la Comisión Permanente, se procede al recuento formal y a hacer la declaratoria de procedencia de la Reforma. El Decreto en cuestión, apareció promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

19 Legislaturas votaron a favor, el Diario de los Debates no menciona a la de Sonora, Jalisco, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Durango, San Luis Potosí, Querétaro y Chihuahua.

#### **D) LA AUTONOMIA MUNICIPAL.**

Autonomía es un vocablo que proviene del griego; *Autós-propio* y *nómos-ley*, significando: la posibilidad de darse la propia ley, o también, es la protestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

El Doctor Acosta Romero nos dice, que: "Sobre el significado de la autonomía

municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no puede coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía". (82)

En el Sexto Congreso Municipal Interamericano, celebrado en Panamá en 1956, al abordar el tema, se dijo: "1. La autonomía significa protestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. 2. La autonomía municipal debe estar consagrada en las constituciones políticas de los Estados mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional. La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder en favor de los municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía". (83)

En latinoamérica se reafirma el principio de autonomía municipal en sus constituciones, así tenemos la de Bolivia de 1947 (art. 151); Costa Rica de 1949 (art. 171); Ecuador de 1946 (art. 128); El Salvador de 1950 (art. 105); Guatemala de 1945

---

(82) Acosta Romero, Miguel., Op. cit. pág. 350

(83) Dana Montaña, Salvador., Teoría General del Estado., pág.57

(art. 201); Haití de 1954 (art. 128); Honduras de 1957 (art. 179 y 180); Nicaragua de 1950 (art. 282); Perú de 1979 (art. 252); Panamá de 1956 (art. 78); República Dominicana de 1963 (art. 111); y, Uruguay de 1952 (art. 123). (84)

La base constitucional de la autonomía municipal en nuestro país, se encuentra contenido en el artículo 115 de nuestra Carta Magna. En este artículo nunca se utiliza el término de "autonomía"; sin embargo, habla del "municipio libre", en donde contiene el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

De esta manera nos damos cuenta que la autonomía municipal esta garantizada por la Constitución Federal, otorgandole facultades al municipio para que dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia, resuelva los asuntos propios sin la intervención de otros poderes, disponga libremente de su hacienda y cuente con regiones propias de tributación.

La autonomía municipal se da en varios aspectos, que fundamentalmente son los siguientes:

A) Autonomía política; que es la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno. En la fracción I del artículo 115 constitucional, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal, destacando también, que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el

---

(84) Mouchet, Carlos., *La Legalidad en el Municipio.*, pág. 67

ayuntamiento. Se establece también el principio de la no reelección de las autoridades municipales para el periodo inmediato. Las practicas discrecionales de los Ejecutivos locales para desconocer o desaparecer ayuntamientos, ahora en la fracción primera del artículo, se encuentra especificado de manera clara el procedimiento, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Estableciendo que el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; dando oportunidad a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. Cumplidos estos requisitos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir los periodos respectivos.

De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, con la reforma, este principio se contempla en el primer párrafo de la fracción VIII, generalizando el principio para que todos los municipios cuenten en sus ayuntamientos con representación proporcional de los partidos políticos en contienda.

B) Autonomía Administrativa; que se entiende como capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades. Las fracciones segunda, tercera, quinta, sexta y octava del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar el aspecto administrativo de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. También en esta fracción precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse como facultad reglamentaria, no adquiriendo el rango de leyes en sentido normal, sino simplemente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo del municipio. El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población. El párrafo final establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos.

Las fracciones quinta y sexta, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El segundo párrafo de la fracción VIII se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegarán a lo que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

C) Autonomía financiera: Es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. Para que opere la reforma política se debe fortalecer económicamente al municipio, afirmandose que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, así sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de allí su importancia y trascendencia. De esta manera se modificó la fracción II, quedando como fracción cuarta del ordenamiento constitucional actual, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción II del artículo 115 constitucional, se ha subsanado con la actual fracción IV, al establecer a favor del municipio una serie de renglones mínimos de contribuciones.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Se debe resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los municipios. Lo anterior debido a que muchos municipios no cuentan en la actualidad con la

infraestructura administrativa y técnica para regir estas contribuciones. Lo importante será que en el futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones.

Es relevante el texto de penúltimo párrafo de la fracción IV, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer sus contribuciones establecidas por la Constitución a favor de los municipios, Así también el hecho de que las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

De esta forma se evita que organismos, privados u oficiales estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. Ahora, la supresión de estas exenciones redivertirán en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente la fracción IV del precepto, señala que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Se establece como novedad en las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación, siendo frecuente que las legislaturas modificaban a su antojo renglones de esos presupuestos, condicionando a

los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

La forma establecida actualmente para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

## **CAPÍTULO III**

### **SERVICIOS PÚBLICOS**

#### **SUMARIO**

**3.1 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO. 3.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. 3.3 FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. 3.4. FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

#### **3.1 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.**

Existen diversas definiciones para explicar lo que significa el servicio público. León Duguít lo define como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, dado que su cumplimiento es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social". (85)

Reynaldo Robles establece que un servicio público municipal es: "Toda aquella actividad técnica especializada, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del Municipio, ya sea prestada directa o indirectamente". (86)

El maestro argentino Bielsa define al servicio público como: "Toda acción o

---

(85) Robles Martínez Reynaldo., El Municipio., pág. 231

(86) Ibid., pág. 231

prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía". (87)

Maurice Hauriou conceptúa al servicio público, diciendo que es: "Un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades generales y por una organización pública". (88)

Considerando diversos elementos el maestro Alcides Greca establece la siguiente definición: "Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo a una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia". (89)

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el servicio público es: "una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (90)

---

(87) Bielsa, Rafael., Principios de Derecho Administrativo, pág. 36

(88) Enciclopedia Espasa., op. cit. Tomo 55, pág. 666.

(89) Greca, Alcides., Derecho y Ciencias de la Administración Municipal, Tomo III, pág. 194.

(90) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, pág. 106.

El Doctor Jorge Fernández Ruiz establece que debe entenderse por servicio público: "La labor de carácter técnico que la Administración Pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión, con miras a satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público". (91)

Por último, el Doctor Miguel Acosta Romero al definir al servicio público, dice que este es: "Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares -mediante concesión-". (92)

Todas las definiciones contienen las características básicas de lo que es un servicio público; una actividad técnica prestada por la Administración Pública, esta prestación puede ser directa o indirectamente, debe ser regular, permanente, adecuada y que satisface necesidades de interés general.

### **3.2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

Al municipio como nivel de gobierno le compete la prestación de ciertos servicios públicos, los inherentes a la llamada satisfacción de necesidades primarias o básicas, los que son de urgencia inmediata para la vida misma.

---

(91) Fernández Ruiz, Jorge., El Estado Empresarial.

(92) Acosta Romero, Miguel., op. cit. pág. 470.

El Constituyente de 1917, no precisó con claridad el artículo 115 en cuanto a los servicios públicos, correspondiente a las Legislaturas de los estados esa determinación. Quitando esa laguna legislativa con la forma constitucional del 3 de febrero de 1983, precisando cuales son los servicios públicos que deben prestarse, así el artículo 115 en su fracción III establece, que:

*III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuerenecesario y lo determinen las leyes, tendran a su cargo los siguientes servicios públicos:*

- a) Agua potable y alcantarillado;*
- b) Alumbrado público;*
- c) Limpia;*
- d) Mercados y centrales de abasto;*
- e) Panteonas;*
- f) Rastro;*
- g) Calles, parques y jardines;*
- h) Seguridad pública y tránsito; e*
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad mntstrativa y financiera.*

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

El Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990-1994 nos proporciona una explicación de cada uno de los servicios públicos que corresponden al municipio.

### **Agua Potable:**

La prestación de este servicio se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee del vital líquido a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial y de higiene en general.

En esta materia, en 1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hizo entrega de los sistemas de agua potable a los Estados. Así en febrero de 1989 se creó la comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que define políticas para reforzar la autonomía técnica, administrativa y financiera de los organismos estatales y municipales que proporcionan los servicios de agua, tanto en el campo como en la ciudad, con el fin de administrar correctamente este vital recurso, regulando oferta, demanda, cantidad y calidad, con criterios de equidad, acordes a objetivos nacionales, regionales y locales.

Los principales problemas que enfrentan la prestación de este servicio son:

- Burocratismo y lentitud en el otorgamiento de permisos para la explotación de pozos.
- Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas cuando tienen que ser autorizadas por el congreso local.
- Carencia en la medición, tanto a nivel macro como micromedición.
- Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios, la facturación y la cobranza.

- Baja calidad de los servicios, con interrupciones frecuentes que provocan la oposición de los usuarios para el incremento tarifario.
- Pérdidas de más del 40% en la red de distribución, por fugas y tomas clandestinas.
- Falta de concientización e información al usuario sobre el valor real del agua y la necesidad de optimizar su uso.

En el municipio de Atotonilco de Tula a pesar de que en 1993 se perforaron tres pozos profundos, todavía existe el 17.6% de la población que no cuenta con el servicio de agua potable.

#### **Alcantarillado:**

El alcantarillado no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recojen las aguas llovedizas o las inmundas. El sistema de alcantarillado debe de ser planeado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales, provoca desperfectos en la red, entre otras razones por la mala calidad de los materiales utilizados, este servicio es de gran importancia en los aspectos de urbanización, higiene y salud de la población.

El municipio de Atotonilco de Tula a pesar de contar con la fábrica cementera de mayor producción en el país, con fábricas de cal, así como materiales para la construcción encontramos que de las 17 comunidades sólo en el 29.4 % se cuenta con este servicio.

#### **Alumbrado Público:**

Consiste en establecer un sistema de iluminación a través de energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, parques, jardines, plazas, que permitan a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna. La prestación de este servicio se complica por el elevado costo de su instalación y mantenimiento, que afecta la capacidad financiera de los ayuntamientos, y por el incremento constante de sus tarifas.

A este servicio de alumbrado público se han incorporado con éxito innovaciones tecnológicas reportando reducción de costos y mayor eficiencia. Sin embargo, la utilización de estos avances aún se limita a pocos municipios por sus costos y la imposibilidad de contratar personal capacitado para operar el servicio.

El 80% de la población de Atotonilco de Tula cuenta con este servicio, gracias en gran parte al elevado número de factorías que existen en el municipio, mismas que han ayudado a extender este servicio.

### **Limpia:**

Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura. El servicio de limpia consiste en barrer, recolectar y depositar en sitios destinados para ello la basura, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.

El Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990-1994 nos dice que de los desechos sólidos generados diariamente en el nivel municipal, el 75 % se recoge y en 25% queda tirado en la vía pública, terrenos baldíos, parques, jardines y carreteras. De los primeros solamente el 30% es depositado en rellenos

sanitarios y el 70% restante es tirado a cielo abierto en los llamados tiraderos municipales que representan una alternativa práctica y económica, pero riesgosa e incontrolada.

Atotonilco de Tula es un municipio preponderantemente industrial y comercial, provocando una gran generación de basura, agudizando el problema y provocando que el municipio solo preste el servicio en la cabecera municipal y en las comunidades más pobladas, en consecuencia el servicio de limpia es prestado únicamente a un 65% de los habitantes.

Este servicio es muy costoso, ya que para su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, equipo, instalación de depósito, botes receptores, tolvas, etc., por lo que las autoridades municipales de Atotonilco de Tula deben buscar el apoyo del gobierno federal, estatal y sobre todo de los particulares para el otorgamiento de concesionar este servicio que causa un grave problema por las enormes cantidades que diariamente se recogen de basura y que generan contaminación.

### Mercados y Centrales de Abasto:

Tanto los mercados como las centrales de abasto son obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial. Guillon define al mercado como: "Un conjunto ideal de actos de compra y venta de ciertos bienes, en tiempo y espacio determinados, o encuentro de sujetos económicos con vistas al cambio". (93)

La constitución y organización de mercados municipales y centrales de abasto

---

(93) *Gran Enciclopedia del Mundo*, Martín, Bilbao, 1978, Tomo XII, págs. 983 y 986.

presentan diferentes problemas, tomando en cuenta que en la mayoría no existen los recursos de origen en los presupuestos municipales para su realización. Además participar en este tipo de proyectos se torna problemático, toda vez que se trabaja con grupos ya establecidos que se convierten en presión social para el propio municipio, al no permitir el cobro de cuotas de recuperación de inversión actualizadas y necesarias, apoyándose en el peso político que representan ante la comunidad por la función que desempeñan en la economía del municipios.

Adicionalmente, las deudas que se contraen para la construcción de mercados se trasladan de administración a administración y el elevado costo de los intereses frente a la escasa capacidad de recuperación de los créditos otorgados, se ha convertido en un verdadero problema para la mayoría de los ayuntamientos. Siendo difícil que en la actualidad una autoridad municipal enfrente con sus propios recursos el proyecto de edificación de un mercado.

Atotonilco de Tula al no contar ni con mercado ni con central de abastos, a pesar de tener desde hace más de un lustro el terreno destinado para este fin, debe ser promotor tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para la organización de un proyecto autofinanciable y de segura recuperación, donde el sujeto de crédito ya no sea el propio municipio sino directamente el futuro locatario. Además el mercado requerirá para su buen funcionamiento de una serie de servicios como son agua, limpia, drenaje, vigilancia y alumbrado que le correspondería a la autoridad municipal su prestación.

### **Panteones;**

Son lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. La palabra panteón proviene del

griego pan-todo y de Theos-Dios, en la antigüedad fue el templo que los griegos y los romanos consagraban a sus dioses, pero actualmente es aplicado el término a los sepulcros colectivos.

El servicio de panteones está íntimamente ligado a la tradición popular de los municipios. Los cementerios, a pesar de la función que representan, son en algunos casos sinónimo de olvido y múltiples irregularidades, siendo frecuente el establecimiento de un comercio desorganizado en algunas épocas del año. En la mayoría de los municipios del país este servicio es prestado directamente por los ayuntamientos, no así en las grandes ciudades en donde se observa la tendencia a concesionarlo a particulares.

El municipio debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria. A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear áreas de ampliación, pues ante la aceleración de altos índices en el crecimiento poblacional, deben también preverse las consecuencias del hecho inevitable que es la muerte, ese control también es útil para evitar las sepulturas clandestinas que se dan como consecuencia de la comisión de delitos.

En Atotonilco de Tula el servicio de panteones se encuentra prácticamente olvidado por las autoridades municipales, si bien es cierto que todas las localidades cuentan con el terreno destinado a este servicio; sin embargo el mantenimiento, conservación y vigilancia se brinda únicamente al panteón municipal.

### **Rastro:**

Este servicio público implica la edificación de una obra de equipamiento

urbano, que se destina al sacrificio del ganado y aves, así como la distribución de carnes para el consumo humano, en condiciones salubres. El servicio que presta el municipio se traduce en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzcan al rastro, con alguna enfermedad, o en estado de descomposición.

El servicio de rastros es administrado directamente por los propios ayuntamientos o por concesión a los particulares, siendo de especial importancia los derechos que se cobran por concepto de matanza. Estos derechos, que son establecidos por los congresos locales, en ocasiones son muy bajos, lo que representa una recaudación mínima de ingresos para los municipios.

Con respecto a este servicio público el 55% de los comerciantes que se dedican a la venta de carne en cualquiera de sus especies utilizan como lugar de matanza el rastro que funciona de manera privada sin ninguna concesión.

### **Calles, parques y jardines:**

Calle es el área de uso común que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permitan su identificación y localización, y que está destinada al tránsito urbano.

Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inalienables y los particulares no pueden tener sobre las mismas, derechos reales o posesorios.

Una de las formas de apoyo para el desarrollo urbano municipal es el servicio público de calles, contemplando el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran el sistema de vialidad y tráfico de vehículos y peatones, además

de su construcción, mantenimiento, ampliación y embellecimiento de acuerdo a las necesidades de cada comunidad.

Los parques, son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza o realizar actividades de libre esparcimiento.

Los jardines, son áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderante ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano. Mientras los parques son destinados prioritariamente a la recreación, esparcimiento y convivio, los jardines casi siempre se instalan con fines estéticos. Por lo general los parques y jardines constituyen el centro cívico y punto de cohesión de las comunidades.

En el municipio de Atotonilco de tula existen nueve comunidades que si cuentan con parque, lo que representa el 52%; sin embargo, al ser las localidades con mayor número de habitantes representa en la población el 82%. En cuanto a jardines son 6 las comunidades que cuentan con ellos lo que representa el 35% sin embargo, la población beneficiada representa el 63%. En cuanto a calles casi en su totalidad se cuenta con este servicio, faltandoles infraestructura como son guarniciones y banquetas, pavimentación, nivelación, bacheo, etc., sin embargo, la población que cuenta con este servicio es el 94% de la población.

### **Seguridad Pública y Tránsito:**

Este servicio tiene que ver con los valores más preciados de la ciudadanía, como son la libertad, la integridad y el patrimonio. En las capitales de las entidades federativas le corresponde prestarlo al gobierno del Estado, aunque frecuentemente también lo presta en otros municipios debido a la incapacidad técnica y administrativa de estos últimos, observándose con frecuencia que los municipios no tienen la

capacidad para organizar, equipar, reclutar, adiestrar y remunerar a los cuerpos de seguridad pública municipal y tránsito, por lo que en algunos casos se presta este servicio en forma paralela.

La seguridad pública se presta a través de la policía municipal, de la que el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "El concepto más frecuente o vulgar de policía se identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, está en constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños-grandes problemas de la vida de un pueblo". (94)

"La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública". (95)

El tránsito es una actividad de orden público que debe ser desarrollada concurrentemente por los tres niveles de gobierno y que consiste en establecer disposiciones y realizar acciones tendientes a preservar la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.

Atotonilco de Tula presenta un elevado índice de dispersión poblacional por lo que existe un rezago sustancial en la prestación de este servicio; sin embargo, el

---

(94) Serra Rojas, Andrés., op. cit. págs 687 y 688.

(95) Rendón Huerta Barrera, Teresita., op. cit. pág. 252 y 258.

problema se puede solucionar con la participación de las comunidades y sus autoridades, adquiriendo equipo de radio-comunicación que permitan a las direcciones de Seguridad Pública y Tránsito estar al pendiente de la ciudadanía. Excluyendo aquellas comunidades que no cuentan con el más mínimo apoyo en cuanto a seguridad pública y tránsito como consecuencia de su lejanía con la cabecera municipal, haciendo un promedio de su población, es el 84% de esta la que sí cuenta con el servicio.

En lo que se refiere a la parte final de la fracción III del artículo 115 Constitucional, en el sentido de que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden. Este tipo de asociaciones son de gran utilidad práctica; sin embargo, debería quedar abierta la posibilidad para que no sólo los municipios de un mismo Estado sino de dos o más Estados puedan coordinarse sin afectar su soberanía en lo concerniente a su régimen interior, ya que existen municipios de diferentes Estados que colindan y que de manera armónica pueden sumar sus esfuerzos tendientes a superar los rezagos que todavía existen, principalmente en lo que se refiere a la seguridad pública.

La Constitución Política del Estado de Hidalgo en su artículo 142 bis señala los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, anexando tres incisos:

- I). Protección de la flora, la fauna y el medio ambiente;
- J). Establecer los sistemas necesarios para determinar la seguridad civil de la población;
- k). Fomentar el turismo y la recreación.

En cuanto a la protección de la flora, la fauna y el medio ambiente se ha creado

el Comité Municipal Forestal integrado por autoridades civiles, educativas y agrarias, así como sindicatos y empresarios, cuyo objetivo principal es la conservación de estos tres elementos.

En lo que se refiere ha establecer los sistemas necesarios para determinar la seguridad civil de la población, existe también el Comité Municipal de Protección Civil integrado por diversos representantes de la población, el cual tiene la tarea de un consejo municipal.

Finalmente el fomento al turismo y la recreación es letra muerta, debido a que las autoridades del ramo en sus tres niveles no han apoyado esta actividad.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo establece algunos otros servicios públicos como son: Conservación de obras de interés social, registro civil, obras públicas, plano regulador, transportes, legislación municipal, sanidad y espectáculos. Esta ley, señala que el presidente municipal creará dependencias encargadas de los servicios públicos.

SERVICIO PUBLICO	% DE LA POBLACIÓN QUE CUENTA CON EL SERVICIO	% DE LA POBLACIÓN QUE NO CUENTA CON EL SERVICIO
AGUA POTABLE	82.4	17.6
ALCANTARILLADO	29.4	70.6
ALUMBRADO PUBLICO	80.2	19.8
LIMPIA	65.0	35.0
MERCADOS Y CENTRALES		
DE ABASTO	0	100
PATEONES	96.2	3.8
RASTRO	55.0	45.0
CALLES	94.0	6.0
PARQUES	82.0	18.0
JARDINES	63.0	37.0
SEGURIDAD PUBLICA		
Y TRANSITO	84.0	16.0
TOTAL EN PROMEDIO	66.47	33.52

En la Constitución Federal como en la del Estado son señalados los servicios mínimos necesarios que tendrán a su cargo los municipios. Sin embargo, las actividades que realizan los ayuntamientos para satisfacer estas necesidades básicas deben ser encaminadas a los servicios prioritarios como son agua potable, seguridad pública y limpia, así como la conservación de la flora, la fauna y el medio ambiente señalados por la Constitución local.

El abandono en la prestación de los servicios públicos tiene entre otras causas; el que los ayuntamientos destinan altos porcentajes de sus ingresos propios y participaciones federales a gastos de operación y una menor cantidad a gastos de inversión.

La institución municipal cuenta con un potencial inexplorado como organizador de la comunidad, en respuesta a la insuficiencia financiera debe aprovechar las alternativas de que dispone para cubrir las necesidades de prestación de los servicios públicos, como lo son las formas distintas de financiamiento, mismas que veremos más adelante.

### **3.3 FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a las cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica; "Son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cubrir la necesidad". (96)

---

(96) Acosta Romero, Miguel., op. cit. pág. 376.

Los servicios públicos a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, pueden prestarse de manera directa o de forma indirecta.

En el primer caso, corresponde al municipio por conducto de sus propio órganos, la prestación del servicio, sin la intervención de otras personas o instituciones. El costo del establecimiento, operación, conservación y mantenimiento de los servicios públicos será cubierto con recursos municipales.

La forma indirecta de prestación de servicios públicos adopta diversas maneras: concesión, colaboración, convenios Estado-municipio y asociación intermunicipal.

La forma más usual es la concesión, siendo la forma por virtud del cual el ayuntamiento transfiere a un particular sea persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público, bajo la supervisión del municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo establece en su artículo 86 que podrán concesionarse aquellos servicios públicos que no afecten a la estructura y organización municipal ni a las personas físicas o morales. No serán objeto de concesión los siguientes servicios públicos: seguridad pública, tránsito, registro civil, legislación y sanidad.

Otra forma frecuente en los municipios es la de colaboración, que se suele llevar a cabo con las agrupaciones de vecinos o con otras corporaciones civiles integrantes de la sociedad municipal.

Se puede afirmar que colaboración es la coordinación entre la comunidad y el ayuntamiento para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público.

Esta forma de administración garantiza una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva. Corresponde a las autoridades municipales reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración.

Los convenios Estado-Municipio se dan cuando el municipio no cuente con los recursos técnicos y financieros suficientes para prestar los servicios públicos, el ayuntamiento podrá celebrar convenios con el gobierno de su Estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, con base en las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

Mediante los convenios el municipio puede transferir, parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno del Estado o bien, establecer la participación concurrente.

La asociación intermunicipal consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público; con el fin de que los ayuntamientos concerten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

#### **3.4 FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

La prestación de los servicios representa una erogación para el ayuntamiento, por lo que difícilmente puede ser gratuito. Por tal motivo es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, para que se utilicen

**adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.**

**Las principales fuentes de financiamiento son; cuotas y tarifas, créditos y subsidios.**

**Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.**

**Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma periódica, para poder disfrutar del servicio.**

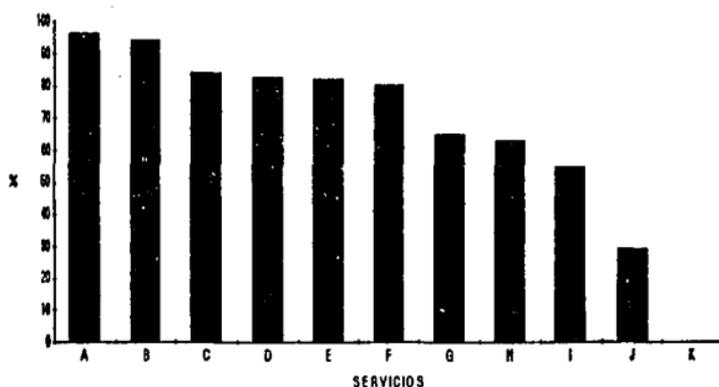
**Los créditos son los recursos que obtiene el municipio por concepto de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público. El ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias, para tal efecto debe buscar la asesoría de los especialistas del gobierno estatal en cuestiones de crédito y urbanismo.**

**Los subsidios son las transferencias que los gobiernos federal y estatal conceden a los municipios para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos y se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada Estado.**

**Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida, por lo que las autoridades municipales deben**

promover su establecimiento no sólo en la cabecera municipal sino en todas las localidades.

### LUGAR QUE OCUPA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL CONTEXTO MUNICIPAL



A) PANTEONES.

G) LIMPIA.

B) CALLES.

H) JARDINES

C) SEG. PUB. Y TRÁNSITO.

I) RASTRO.

D) AGUA POTABLE.

J) ALCANTARILLADO

E) PARQUES.

K) MERCADO Y CENTRALES DE ABASTO

F) ALUMBRADO.

LA POBLACIÓN RECIBE EN PROMEDIO LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN UN 66.47%.

## CAPITULO IV

### LA HACIENDA Y EL FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO.

#### SUMARIO

**4.1 UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA. 4.2 CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA. 4.3 EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. 4.4 LAS FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO :A) INGRESOS PROPIOS; B) PARTICIPACIONES FEDERALES; Y C) FUENTES ADICIONALES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL. 4.5 CRONOLOGÍA Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA.**

#### **4.1 UBICACION DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA.**

Por decreto del 7 de junio de 1862 queda erigido como nuevo Estado de la República Mexicana el de Hidalgo, aunque fue hasta 1869 cuando quedo legalmente constituido, conformándose dentro de su división política el Municipio de Atotonilco de Tula.

El Municipio de Atotonilco de Tula fue fundado el 14 de noviembre de 1553 por Don Fabián Cortés Tlazintlalli". (97) Su toponimia proviene del nahuatl que significa: "en las aguas calientes y junto al tular".(98)

---

(97) Cruz Cruz de la, Vicente., citado por Alejandro Estrada M. en Acta de fundación de Santiago Atotonilli.

(98) Monografía Estatal de Hidalgo., SEP. pág. 22.

El Municipio cuenta con una extensión territorial de 30.80 km<sup>2</sup> de superficie, de un total de 20 813 km<sup>2</sup> con que cuenta el Estado de Hidalgo, representando el 14%; y tiene como límites:

Norte	Atitalaquia y Ajacuba
Sur	Apaxco y Huehuetoca, México
Este	Apaxco, México y Ajacuba
Oeste	Tula y Tepeji del Río

Atotonilco de Tula cuenta con aproximadamente 29 800 habitantes distribuidos en sus 17 comunidades, teniendo una densidad demográfica del orden de los 967 habitantes por km<sup>2</sup>. El porcentaje de la población económicamente activa es del 24.7%. La tasa de crecimiento observada es del 3% anual.

Las principales actividades económicas que se realizan en el Municipio por orden de importancia son: Industrial, Comercial y de Servicios, Agrícola y Ganadera.

El Estado de Hidalgo cuenta con un grado de marginación muy alto en el contexto nacional, ocupando el 4o. lugar. El Municipio de Atotonilco de Tula ocupa el lugar 70 en el contexto estatal y el 2004 en el nacional.

#### **4.2. CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA**

"El término hacienda tiene su origen en el verbo latino *facere* aunque algunos

---

FUENTE: Datos Estadísticos del INEGI 1990 y CONAPO enero 1993.

autores sostienen que deriva del árabe *Chásena*, que significa cámara del tesoro". (99)

La maestra Rendón Huerta nos dice que la connotación de hacienda en su acepción más amplia es: "el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad".(100)

Carlos Quintana Roldán nos dice al respecto que: "En cuanto al concepto de hacienda implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda es una parte del patrimonio y no a la inversa".(101)

Ochoa Campos haciendo alusión a Miguel S. Macedo expone que: "Un comentarista, refiriéndose al estado de la hacienda municipal en la segunda parte del siglo pasado, decía que, la creciente complicación de los servicios ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales y que se arbitren a los ayuntamientos nuevos y más abundantes recursos, pues aún la más rudimentaria observación ha demostrado a los hombres que, directa o indirectamente gobiernan las ciudades, que si sus recursos crecen a medida que se desenvuelven los elementos del país, las necesidades crecen más rápidamente todavía".(102)

---

(99) Rossy, H. Instituciones del Derecho Financiero, pág. 20. cit. por Francisco de la Garza en Derecho Financiero Mex.

(100) Rendón Huerta, Teresita., op. cit. pág. 266.

(101) Quintana Roldán, Carlos. En Revista de Estudios Municipales No.6 CNEM.

(102) S. Macedo, Miguel., El Municipio en México y su Evolución Social, Tomo I. cit., por Moisés Ochoa Campos., op. cit. pág. 258.

Por la trascendencia de la iniciativa presidencial de 1982 en esta materia, propicio que el entonces Secretario de Gobernación compareciera el 20 de diciembre ante la Cámara de Senadores a explicar los pormenores de la propia iniciativa, en donde expuso:

*"La presente iniciativa promovida por el señor Presidente Miguel de la Madrid, en su fracción IV no solamente preserva el concepto originario del artículo 115 que prescribe la libre administración de la hacienda por parte de los municipios, sino que delimita en esta sola fracción todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas. Este precepto que es fórmula de descentralización, deslinda claramente las órbitas tributarias del municipio ... en el texto constitucional vigente, al estatuir genéricamente la libre administración de la hacienda municipal formada por las contribuciones señaladas por los legisladores de los estados, prueben tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los ayuntamientos ... ello significa un importante avance en la consolidación de la autonomía financiera municipal".*

Nuestra definición de Hacienda Pública Municipal se adhiere a la del Doctor Quintana Rondan, exponiendo que: Es el conjunto de recursos económicos con que cuenta el municipio, producto de su potestad tributaria con el fin de proveer a su propia existencia y cumplir con sus funciones.

#### **4.3 EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.**

Se habla de patrimonio municipal haciendo alusión a todo tipo de bienes materiales o inmateriales que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda.

El texto constitucional en su artículo 115 distingue los dos conceptos. La fracción II señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por su parte la fracción IV en su primer párrafo indica que los municipios administrarán libremente su hacienda.

En general, las legislaturas estatales determinan los diversos bienes que pertenecen al municipios.

La legislación del Estado de Hidalgo nos señala en diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal, como esta integrado el patrimonio de los municipios y como se forma la hacienda pública, así en su Título cuarto, capítulo único establece:

Art. 70.- El Patrimonio Municipal se integra por:

- I.- Los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio, destinados a un servicio público;
- II.- Los bienes de uso común municipal;
- III.- Los muebles insustituibles como son los expedientes oficiales, archivos, documentos, títulos, piezas artísticas o históricas etnológicas y paleontológicas, y otras de similar naturaleza que no sean del dominio de la Federación o del Estado; y
- IV.- Los bienes de dominio privado que le pertenecen en propiedad y los que en el futuro integren su patrimonio, no previstos en las fracciones anteriores.

**Art. 73.-** La Hacienda de los Municipios se formará:

- I.- Por las percepciones que establezca su Ley de Ingresos y por todas las que acredite la Legislatura y las que señalen otras leyes;
- II.- Por las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes Federales y Estatales;
- III.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales, así como por los convenios, legados, donaciones o por cualquier otra causa; y
- IV.- De los capitales, impuestos e hipotecas y demás créditos a favor de los Municipios; así como las herencias y legados que se recibieren.

Algunos Estados de la República Mexicana establecen con precisión los bienes patrimoniales del municipio, como el Estado de Colima, Chihuahua, Chiapas y Guanajuato, entre otros.

La mayoría de los Estados carecen de un Registro de los Bienes Patrimoniales de sus municipios, siendo necesaria su existencia y control para erradicar la mala disposición que muchas veces se hace de los bienes municipales, en perjuicio de los intereses de los habitantes en general.

#### **4.4. LAS FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO.**

El Municipio de Atotonilco de Tula no ha sido ajeno a la insuficiencia crónica de recursos que padecen los municipios en general, proveniente por un lado de la concentración de los ingresos públicos en la Federación, manifestada en la disminución gradual de los montos porcentuales de las participaciones que reciben, y

por otro, a la incapacidad de los ayuntamientos para generar recursos propios que le permitan autofinanciarse como una institución prestadora de servicios.

Así, la poca disponibilidad de recursos económicos y el desajuste de la relación ingresos-egresos, ocasiona trastorno en el aparato administrativo y en la continuidad de los programas.

Con el objeto de determinar la situación real en que se inscriben los ingresos del Municipio de Atotonilco de Tula a partir de la Reforma al artículo 115 Constitucional en 1982, analizaremos las fuentes de ingresos en cada uno de los años posteriores a la misma.

Los ingresos de un municipio se clasifican en: Ordinarios y Extraordinarios, los primeros son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular, y que percibe con base en las leyes respectivas, para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, los segundos no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos dada su eventualidad, en este tipo de ingresos encontramos generalmente los subsidios y los créditos.

La Ley fiscal del Estado de Hidalgo establece en su artículo segundo fracción primera que los ingresos ordinarios del Estado son: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales. El mismo artículo en su fracción segunda establece los ingresos extraordinarios que son: los empréstitos, expropiaciones, impuestos y derechos extraordinarios, aportaciones para obras de beneficencia social, apoyos financieros federales y otras aportaciones extraordinarias.

A partir de la reforma del artículo 115 constitucional a decir de Mariano Azuela Gúitrón, se producen transformaciones sustanciales en la situación financiera de los

municipios. Los presidentes municipales que estaban condenados a hacer antesala ante funcionarios federales y locales, hoy se limitan a exigir que las legislaturas locales cumplan con los diferentes rubros que la Constitución señala.

#### **A) INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES.**

Son las legislaturas de los Estados quienes aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así lo señala el artículo 115 constitucional en su último párrafo de la fracción IV. En esta Ley se señalan los conceptos mediante los cuales los ayuntamientos se allegarán de recursos, y que son ; los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

#### **LOS IMPUESTOS MUNICIPALES**

El artículo 7o. del Código Fiscal del Estado de Hidalgo señala que:

*"Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que la Ley fija con carácter general y obligatorio a cargo de todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, para cubrir los gastos públicos".*

Al municipio corresponde una serie de impuestos definidos en diversos ordenamientos; principalmente los relacionados con la propiedad inmobiliaria, como; la propiedad de inmuebles, la posesión, su fraccionamientos, su traslado, sus mejoras, etc.

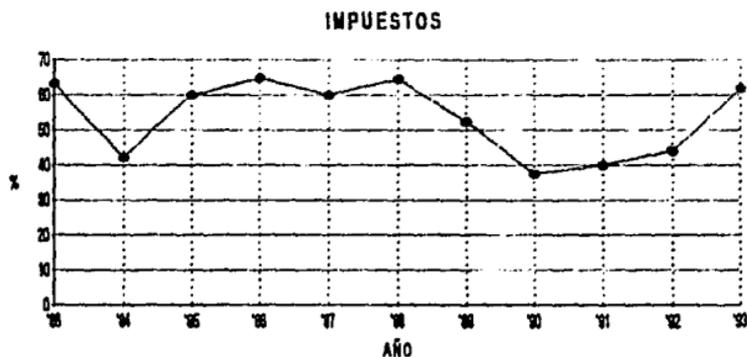
Además de éstos impuestos, de acuerdo a las disposiciones hacendarias estatales, encontramos algunos otros, como:

- Impuesto de espectáculos y diversiones públicas.
- Impuesto por sacrificio de aves y ganado.
- Impuesto por anuncios.
- Impuesto por máquinas de juegos electrónicos que operan con fichas o monedas.

Las dos fuentes más importantes dentro de este renglón están constituidas por el impuesto predial y por el de traslación de dominio de bienes inmuebles. Al transmitirse a los municipios estas contribuciones se da un paso importante a la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios.

Siendo los renglones más significativos de los impuestos municipales los que tienen como base la propiedad inmobiliaria y sus diversas operaciones, en donde se insertan como ya lo mencionamos, el impuesto predial, el de uso de suelo, el de fraccionamiento, etc.

De los ingresos propios que capto el Municipio de Atotonilco de Tula a partir de 1983, podemos valorar en la siguiente gráfica el porcentaje que correspondió al renglón de impuestos:



### **LOS DERECHOS O TASAS MUNICIPALES**

El artículo 8o. del Código fiscal del Estado de Hidalgo establece que son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforma a la ley en pago de servicios.

El inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional autoriza al municipio a cobrar estos derechos.

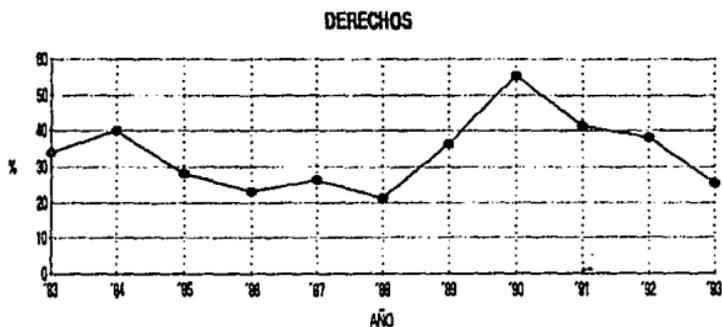
Los principales derechos que imponen los municipios, de acuerdo a diversas leyes fiscales locales, son los siguientes:

- Por expedición de licencias varias.

- Por empadronamiento y refrendo de establecimientos comerciales.
- Por alineamientos y números oficiales.
- Por legalización de documentos o certificaciones varias.
- Por agua potable.
- Por uso de panteones.
- Por horarios extraordinarios de establecimientos.
- Por mantenimiento de drenaje y redes de alcantarillado.
- En general otros que cubra por los diversos servicios que presta el municipio

Este aspecto a significado el segundo renglón en importancia en captación de recursos propios en el municipio de Atotonilco de Tula en los años de 1983, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92 y 93, no así en 1990 y 91 que representó el factor más importante.

Gráfica de los ingresos propios correspondiente a los derechos que captó el municipio de Atotonilco de Tula a partir de 1983.



En cuanto a los impuestos y a los derechos, el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, establece reglas de gran importancia prohibiendo exenciones y subsidios que afecten los ingresos de los municipios.

Señalando que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer los impuestos y los derechos municipales, ni concederán (las leyes federales) exenciones en relación a esas contribuciones.. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios respecto a ese tipo de impuestos y derechos, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Finalmente dispone que sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

## **LOS PRODUCTOS MUNICIPALES**

El artículo 9o. del Código Fiscal del Estado de Hidalgo, dice que son productos:

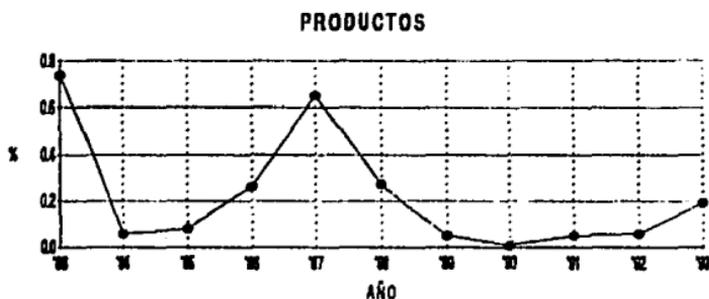
*"Los ingresos que percibe el Estado provenientes de actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".*

En este tipo de ingresos del municipio podemos ubicar los percibidos por:

- Arrendamiento de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc.

- Cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

Gráfica de los ingresos propios correspondientes a los productos que captó el municipio de Atotonilco de Tula.



## APROVECHAMIENTOS MUNICIPALES

Continuando con el texto del Código Fiscal del Estado de Hidalgo, se entiende por aprovechamientos (art. 10).

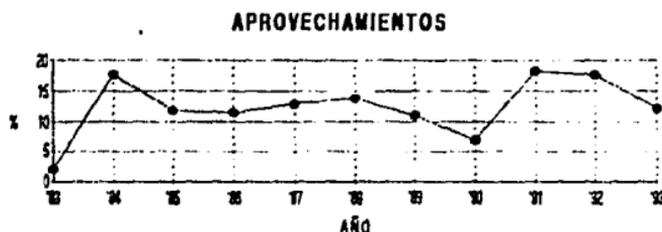
*"los recargos, las multas y los demás ingresos del Estado no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones".*

Tenemos como aprovechamientos municipales:

- Multas, recargos y reintegros.

- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Ingresos de las empresas para-municipales y organismos descentralizados que pertenezcan al municipio.

Gráfica de los ingresos propios correspondientes al renglón de los aprovechamientos que captó el municipio de Atotonilco de Tula a partir de 1983.



### **LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS**

Dentro de los ingresos ordinarios existe esta otra fuente también conocida como contribuciones de obras, siendo un mecanismo utilizado en la mayoría de los Estados del país indispensable para el funcionamiento financiero de las obras públicas municipales. Debido a que todas las obras tienen un beneficio es más directo y aprovechado por los vecinos del área en que se realizan las obras.

El Código Fiscal del Estado de Hidalgo no contempla este tipo de contribuciones como una manera de que el municipio se allegue medios económicos para la conservación de las obras y servicios públicos.

Proponemos el establecimiento de contribuciones especiales de mejoras que redunden en la aportación de un bienestar más directo y concreto en los vecinos del lugar en que se realizan las obras.

Las autoridades municipales deben buscar la forma de fortalecer sus ingresos propios a través de mecanismos de participación social, en beneficio de los habitantes del lugar.

## **B) PARTICIPACIONES FEDERALES.**

Actualmente el renglón de ingresos más significativo para los municipios, es el de las participaciones federales. Nuestra Constitución Federal siguió en materia tributaria la técnica de concurrencia de facultades para los tres niveles de gobierno, el artículo 31 lo determina al precisar que:

**Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:**

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

De acuerdo a esta concurrencia los tres niveles de gobierno están en aptitud de gravar con sus respectivos renglones tributarios a la población, originando que muchas veces se gravara en forma doble o triple las mismas actividades, con impuestos federales, estatales y municipales. En consecuencia se fueron implementando disposiciones encaminadas a coordinar las facultades tributarias en los tres niveles de gobierno.

La Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1o. de enero de 1980, fue la que definió la estructura de la coordinación fiscal que actualmente existe en el país.

La coordinación se establece mediante convenios que son suscritos por el gobierno federal y los gobiernos de los Estados. En teoría esta coordinación es opcional para las entidades federativas, sin embargo, en la práctica todos los Estados han aceptado la coordinación de impuestos.

Actualmente existen dos fondos repartibles: El Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal establece.

*Art. 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.*

*La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos..."*

El Artículo 6o. de la Ley, regula una serie de reglas de reparto de participaciones al municipio, señalando:

*Art. 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo su incremento, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su*

*distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general... Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al Estado en los Términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley".*

De la Recaudación Federal el 18.1% que constituye el Fondo General de Participación, se distribuye entre las Entidades Federativas y el Distrito Federal mediante criterios que la misma ley señala.

Además a los municipios les corresponde cuando menos el 20% de las cantidades que a su vez reciba el Estado de que se trate, debiéndose distribuir a los propios municipios en la forma y plazos que determine la legislatura respectiva.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal y otras contribuciones participables a los Municipios, el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, establece:

*Art. 2o. A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:*

*I. 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquéllos municipios colindantes con la frontera de los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.*

*II. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se*

*exporte, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.*

*III. 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:*

*1. El 30% se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal.*

*2. El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos. El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio fiscal de que se trate.*

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

De esta forma se dan los mecanismos de reparto de participaciones entre la Federación y los Estados. De acuerdo a estos mecanismos corresponde a los municipios, como mínimo el 20% del Fondo General que haya sido asignado al Estado y el 100% del Fondo de Fomento Municipal. Estas cantidades se entregan a los Municipios mediante bases, términos y plazos señalados en las leyes locales.

Las participaciones federales representan para la mayoría de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo su principal fuente de ingresos, por lo que cualquier variación en estas, incide en forma directa y sustancial en el bienestar de las comunidades; mayores participaciones federales significan más obras prioritarias para la población, así como el fortalecimiento de la infraestructura para fomentar la producción de bienes y servicios. Para algunos municipios las participaciones federales representan casi el 100% de sus ingresos totales, es el caso de Huazalingo que en el presupuesto de los últimos años sus ingresos propios representaron el 1.2% y las participaciones federales el 98.8% o como Jaltocan en que los ingresos propios han representado el 2% y las participaciones federales el 98%, existiendo una dependencia económica absoluta. En algunos otros municipios como Tizayuca los ingresos propios son tan importantes como las participaciones federales. Sin embargo, en promedio para los 84 municipios del Estado los ingresos propios significan el 30% y las participaciones federales el 70% del total de ingresos.

Como ya lo mencionamos, la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación en sus artículos 2o, 3o, 6o y 9o, nos indican que los gobiernos de los Estados deben distribuir entre sus municipios cuando menos el 20% de los Fondos General de

Participación y el 100% del Fondo de Fomento Municipal que reciban del gobierno Federal.

La Ley indica que se debe distribuir cuando menos el 20% del Fondo General entre sus municipios, lo cual significa que ese porcentaje puede ser superior. Así, el gobierno del Estado de Hidalgo distribuía antes de 1991 el 20% de estos recursos a los 84 municipios del Estado. El 27 de diciembre de 1991 se publica en el Periódico Oficial una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado para incrementar al 25% el Fondo General de Participación.

En este año, sólo dos Estados otorgaban más del 25%; Coahuila el 35% e Hidalgo con el 25%.

En marzo de 1994 existe una iniciativa del Ejecutivo Estatal para modificar este ordenamiento y nuevamente asignar a los municipios el 20%. Otorgando el 5% a obras prioritarias, sin tomar en cuenta algún factor de distribución.

Una vez determinado el monto que corresponde a los municipios por concepto de participaciones federales, la legislatura local autoriza los porcentajes de distribución que corresponden a cada uno de los 84 municipios del Estado.

Los factores utilizados para la distribución se calculan de la siguiente manera:

45% de dicho fondo en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios del Estado.

45% de dicho fondo en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios del Estado.

5% del Fondo en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en

materia de impuesto predial y los derechos por consumo de agua.

5% del Fondo General en función del número de comunidades existentes en cada municipio.

Los factores antes señalados se encuentran vigentes a partir del 31 de diciembre de 1984, siendo estos la población, el grado de marginación, la capacidad de recaudación y el número de comunidades.

Así, con el Fondo General de Participación (cuando menos el 20%) y el Fondo de Fomento Municipal (el 100%) se forma el Fondo Unico de Participación para los Municipios.

La forma para determinar las participaciones federales del Municipios de Atotonilco de Tula, es la siguiente:

Tomando como ejemplo lo presupuestado en el año de 1990.

A) Se considera el 100% de las participaciones federales a distribuir entre los 84 municipios del Estado, que en este año fue de \$ 41 953 855 000.

B) Este 100% se divide en cuatro partes de acuerdo a los porcentajes mencionados, para repartir cada uno en base a los cuatro factores;

45 % población . . . . .	\$ 18 879 235 000
45% marginación . . . . .	18 879 235 000
5% recaudación . . . . .	2 097 693 000
5% localidades . . . . .	2 097 693 000

C) Los porcentajes que corresponden al Municipio de Atotonilco de Tula en cada uno de los factores, son; 0.94 en población, 0.88 en marginación, 3.82 en ingresos propios y 0.50 en localidades.

18 879 235	x	0.94	población	=	177 464 000
18 879 236	x	0.88	marginación	=	166 137 000
2 097 692	x	3.82	ing. propios	=	80 131 000
2 097 692	x	0.50	localidades	=	10 488 000
TOTAL				=	434 220 000

Estos \$ 434 220 000 que le corresponden al municipio de Atotonilco de Tula por concepto de participaciones federales, representan del 100% a distribuirse en el Estado el 1.03%.

El objetivo central de este procedimiento para una más justa distribución de las participaciones federales es apoyar a los municipios con mayor grado de marginación, haciéndoles fluir mayores recursos, siendo necesario que los municipios más poblados continúen recibiendo recursos suficientes para satisfacer las necesidades de su población y no frenar su desarrollo, también se trata de motivar a los ayuntamientos que logran una mayor recaudación de ingresos propios.

Habiendo sido determinados los porcentajes en vigor en diciembre de 1984, ha transcurrido casi una década en que los porcentajes de los factores utilizados han sufrido variaciones considerables.

Como resultado de lo anterior, proponemos la creación de una Comisión de Fortalecimiento Municipal en el Congreso del Estado que actualice los porcentajes de

las participaciones federales por lo menos cada tres años al inicio de cada período de gobierno municipal, ya que con el tiempo la dinámica de los factores utilizados los hace obsoletos.

Esta técnica nos permite constatar la dificultad de conseguir una óptima y más justa distribución de recursos, lo cual es producto de las diferentes necesidades de los municipios del Estado.

De las participaciones Federales que le corresponden a cada uno de los 84 municipios del Estado de Hidalgo, en promedio el 48% se destina a gastos de operación (comunmente llamado gasto corriente); nómina, energía eléctrica, papelería, gasolina, reparación de vehículos, etc. y el 52% a obras específicas.

Las Participaciones Federales recibidas por el Municipio de Atotonilco de Tula representan un promedio aproximado del 32% del total de los ingresos de que dispone la administración municipal.

### **C) FUENTES ADICIONALES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**

La solución al problema de insuficiencia de recursos del municipio ha sido preocupación constante de varios autores de esta institución, mismos que han señalado una gama de recursos y opciones para aumentar la captación de ingresos.

Al respecto el Centro Nacional de Estudios Municipales, establece como fuentes de solución exteriores al municipio.

a) "Reforma Constitucional Federal y Estatal para redistribuir esferas de competencia y otorgar mayor independencia a los municipios para determinar sus fuentes y utilización de sus recursos.

b) Una reforma fiscal que proporcione mayor cantidad de impuestos a los municipios y que aumente su participación en los impuestos federales, estatales y especiales.

c) Una reforma administrativa que busque la creación de organismos que, ubicados en los propios municipios, canalicen y coordinen todos los apoyos financieros, técnicos y materiales de la Federación, los Estados y los particulares, y en los que tengan una participación activa las tres instancias de gobierno". (103)

Otros autores señalan la posibilidad de generar ingresos extraordinarios estableciendo las siguientes propuestas:

- a) "Emisión de títulos de deuda pública apoyados en alguna dependencia federal para financiar proyectos de inversión recuperables.
- b) Establecer contribuciones especiales de mejoras en la iniciativa privada.
- c) Actualización permanente del registro de contribuyentes.
- d) Mejorar las bases para la captación de impuestos.
- e) Procurar el equilibrio entre gasto y financiamiento". (104)

Del buen manejo que tengan las finanzas municipales dependerá en gran medida el aumento y la mejoría de los servicios públicos, lo cual constituye el mejor indicador del desarrollo de un Municipio.

---

(103) Olmedo, Raúl., El Desafío Municipal., op. cit. pag. 121

(104) Castillo de la Peña, José J., Financiamiento para el Desarrollo Urbano (BANOBRAS).

**4.5 CRONOLOGÍA Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS  
DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO**

**PARTICIPACIONES FEDERALES**

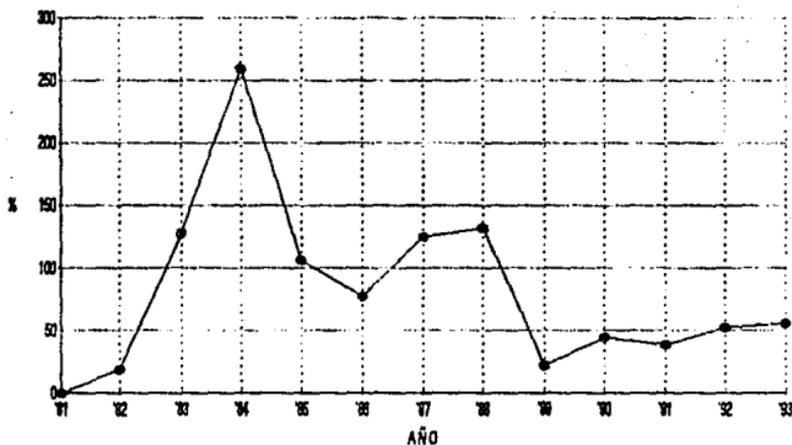
(Anexo 1)

AÑO	PAGADAS AL ESTADO DE HIDALGO	% INC.	PAGADAS AL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA	% DEL EDO	% INC.
81	199 692 000		2 116 733	1.06	
82	238 000 292	19	2 403 802	1.01	13.56
83	542 388 000	128	5 369 641	0.99	121.38
84	1 945 568 000	259	20 817 577	1.07	287.69
85	4 000 003 354	106	42 000 034	1.05	101.75
86	7 094 400 000	77	72 362 800	1.02	72.29
87	15 963 753 000	125	155 609 000	0.97	115.02
88	37 004 034 000	132	381 831 000	1.03*	145.38
89	45 041 174 368	22	464 664 124	1.03	21.69
90	65 238 054 889	45	685 533 544	1.05	47.53
91	90 614 667 000	39	962 534 528	1.06	40.41
92	N\$ 138 132 500	52	1 513 825.14	1.08	57.27
93	N\$ 209 486 700	56	1 793 722.29	0.85	18.48
94			1 986 907.33*		10.77*
		88.33		1.02	81.17

\* Presupuestado

COMPORTAMIENTO DE LOS INCREMENTOS ANUALES EN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO

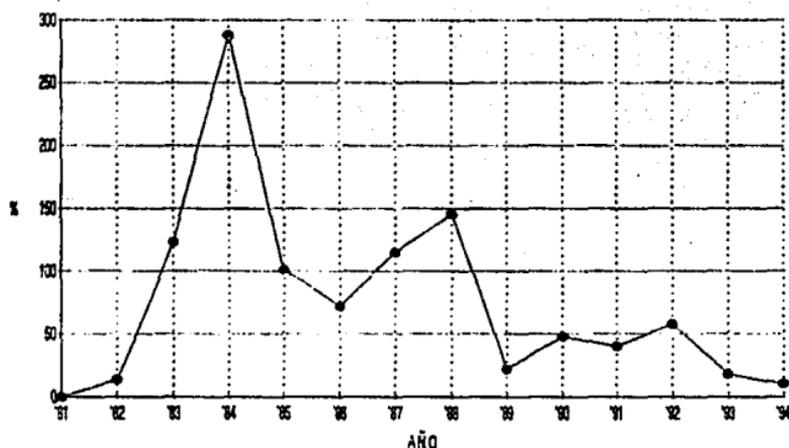
(Anexo 2)



En 1981 se pago la cantidad de \$199 692 000, representando los porcentajes el incremento con respecto al año anterior.

**COMPORTAMIENTO DE LOS INCREMENTOS ANUALES DE LAS  
PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS AL MUNICIPIO DE  
ATOTONILCO DE TULA**

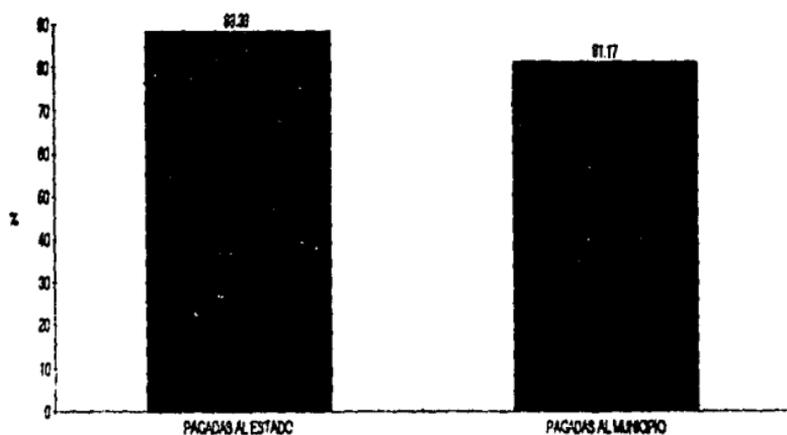
(Anexo 3)



En 1981 se pago la cantidad de \$ 2 116 735, representando los porcentajes el incremento con respecto al año anterior. Referente a 1994, representa lo presupuestado.

PROMEDIO DEL PORCENTAJE QUE HAN REPRESENTADO LOS  
INCREMENTOS DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES POR AÑO,  
A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

(Anexo 4)



## INGRESOS PROPIOS

(Anexo 5)

AÑO	CANTIDAD RECAUDADA	INCREMENTO CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR	IMPUESTOS
81	18 642 300		
82	21 816 500	17.02	
83	45 745 300	52.30	63.17
84	75 129 000	64.23	42.16
85	84 742 600	12.79	60.02
86	112 415 000	32.65	65.02
87	136 033 000	21.00	60.18
88	270 749 000	99.03	64.60
89	715 542 800	164.28	52.52
90	1 208 155 000	68.83	37.69
91	1 831 096 000	34.02	40.07
92	NS 2 755 555	50.48	44.12
93	NS 3 461 474	25.61	62.01

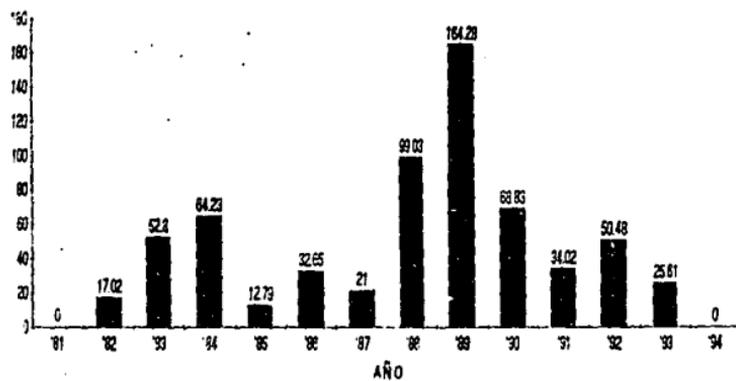
PROMEDIO

53.52

53.77

INCREMENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS  
RESPECTO AL AÑO ANTERIOR

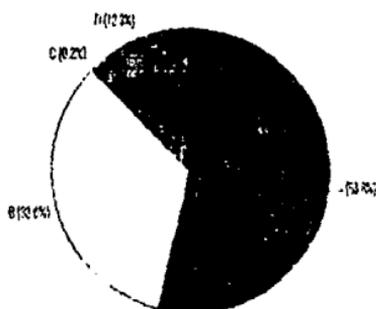
(Anexo 6)



PROMEDIO: 53.52

## ASPECTOS DE RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS

(Anexo 7)



- A) IMPUESTOS
- B) DERECHOS
- C) PRODUCTOS
- D) APROVECHAMIENTOS

CUADRO COMPARATIVO

(ANEXO 8)

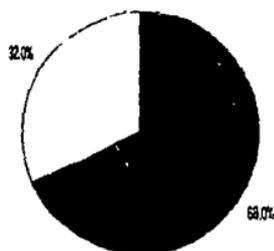
AÑO	INGRESO TOTAL	PART. FEDERALES	ING. PROPIOS
81	20 759 095	10.19	89.81
82	24 220 302	9.92	90.08
83	51 114 941	10.50	89.50
84	95 946 577	21.69	78.31
85	126 742 634	33.13	66.87
86	184 777 800	39.16	60.84
87	291 642 000	53.35	46.65
88	652 580 000	58.51	41.49
89	1 180 206 924	39.37	60.63
90	1 893 688 544	36.20	63.80
91	2 793 650 528	34.45	65.55
92	NS 4 269 380.14	35.45	64.55
93	NS 5 255 196.29	34.13	65.87

PROMEDIO

32

68

## CONCLUSIÓN DE LOS ANEXOS



**PARTICIPACIONES FEDERALES (32%)**

**INGRESOS PROPIOS (68%)**

**FUENTE:** Para los Ingresos Propios la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, para las Participaciones Federales la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

## **CAPITULO V**

### **LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL**

#### **SUMARIO**

**51. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO. 5.2  
CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. 5.3  
AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA  
MUNICIPAL. 5.4 CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES  
HACENDARIA.**

#### **5.1 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO**

El municipio es una institución política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así, podemos señalar que el marco jurídico del municipio está formado por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política Estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Otras leyes estatales de aplicación municipal.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Los Reglamentos Municipales; y
- Las Circulares.

La estructura jurídica que legitima la actuación del gobierno municipal de Atotonilco de Tula, se basa en el artículo 115 Constitucional, a su vez la Constitución Estatal dedica un capítulo especial al municipio, en donde se recoge el espíritu federal, señalando su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

Por su propia naturaleza, las disposiciones contenidas en la Constitución estatal son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con detalle todo lo referente al municipio.

En todas las constituciones estatales se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; en este sentido, el municipio es la cédula básica que conforma a las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, siendo este una asamblea deliberante y el órgano máximo de gobierno municipal.

Las mismas constituciones estatales reconocen la facultad reglamentaria de los municipios, al establecer la personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no exista una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones territoriales; es decir, se otorga la facultad

reglamentaria al ayuntamiento que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio.

Así mismo, las constituciones estatales contemplan la forma de integración de los ayuntamientos, su forma de elección, los requisitos para ser miembro del mismo, su renovación, la creación y supresión de municipios, la división política, la hacienda pública municipal y los servicios públicos municipales.

Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados códigos municipales o la ley del municipio libre, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

La mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna. Así, por su importancia demográfica las poblaciones municipales del Estado de Hidalgo, se clasifican de la siguiente forma:

- Ciudades, las que tengan más de 15 000 habitantes o sean cabeceras municipales.
- Pueblos, los que tengan más de 5 000 habitantes.
- Villas, las que tengan más de 2000 habitantes.
- Congregación o comunidad, las que tengan 200 habitantes o más.

La Ley Orgánica Municipal del Estado señala que son habitantes del municipio; quienes temporal o definitivamente tengan su domicilio en él y, son vecinos, los habitantes que tengan cuando menos un año de residencia fija dentro de su territorio.

También la *Ley Orgánica Municipal* contempla la integración del ayuntamiento, los requisitos para ser miembro, las sesiones de cabildo, las comisiones municipales, las autoridades auxiliares, la organización de la estructura administrativa, el patrimonio y la hacienda pública y lo referente a la legislación municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Su vigencia será de tres años, período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida.

El Bando de Policía y Buen Gobierno hace una mención más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por la constitución estatal y la *ley orgánica municipal*, establece también quienes son autoridades, funcionarios y auxiliares dentro de la organización política y administrativa, enumera los servicios públicos y con respecto a las actividades de los particulares, contienen una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben llevarse a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, la industria, la prestación de espectáculos, diversiones públicas y oficios. En estos documentos se señalan los horarios en que deberán llevar a cabo sus actividades y los requisitos a sujetarse para no afectar el interés general de la comunidad municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es un instrumento fundamental para el gobierno municipal, ya que conduce las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Por esta razón deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento del mayor número de vecinos y habitantes de la municipalidad.

Dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son las responsables de emitir las normas que regulen tanto la propia organización administrativa municipal, como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

En función a estas consideraciones, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que representen las actividades propias de la administración. Los reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos:

- Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.

Haciendo un análisis final del conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano, podemos identificar los siguientes tres niveles de normatividad:

#### **Nivel constitucional**

El nivel constitucional que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, está formado por las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y en las que señalan los textos de las Constituciones estatales.

### **Niveles Orgánicos**

El nivel orgánico establece cuáles son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de administración de los municipios de cada Estado. Este nivel se forma por las leyes de ingresos municipales y otras disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia propio de los municipios, tales como la Ley de Agua Potable del Estado, la Ley de Seguridad Pública y Tránsito, etcétera.

### **Nivel Reglamentario**

Es el que señala las bases de organización de la administración pública y de la vida comunitaria del municipio. Este nivel normativo está formado por el bando de policía y buen gobierno y el conjunto de reglamentos municipales que expidan los ayuntamientos, por lo tanto, este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los gobiernos municipales, y su promulgación debe ser sustentada en la legislación vigente en el estado.

## **5.2 CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

La administración pública municipal es el conjunto de funciones y actividades que realiza el municipio en ejercicio de sus atribuciones.

Las funciones que realiza principalmente el municipio son:

- Prestación de servicios públicos.
- Conservación del patrimonio de la comunidad.
- Regulación de las actividades de los particulares.
- Realización de obras públicas.
- Producción de bienes y servicios.
- Regulación del uso del suelo.
- Administración interna.
- Demás atribuciones del municipio.

La administración pública municipal tiene primordialmente tres objetivos:

- Satisfacción de necesidades sociales de la población.
- Conducción del desarrollo económico y social.
- Mantenimiento del orden público.

El municipio desarrolla un serie de actividades para poder lograr sus objetivos. Estas actividades se clasifican en tres áreas o campos: Administración interna, administración hacendaria y la administración de la prestación de servicios y producción de bienes.

En cada uno de estos campos se desarrollan funciones específicas, por ejemplo en cuanto a la administración interna encontramos lo relacionado a recursos humanos, recursos materiales, coordinación administrativa y servicios generales.

Con respecto a la administración hacendaria, existen las tareas de captación de recursos, ejercicio y control del gasto, control y explotación de los bienes patrimoniales, programación y presupuestación y generación de procesos hacendarios.

Por su parte la administración de la prestación de servicios y producción de bienes se centra en la creación de infraestructura urbana básica, prestación de servicios públicos, su conservación y mantenimiento, vigilancia y seguridad pública, promoción del desarrollo y la participación ciudadana.

### **5.3 AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL.**

El objetivo de la administración hacendaria municipal es captar los recursos que el municipio tiene derecho a percibir, allegar aquellos que le son transferidos por cualquier acto, así mismo le compete el ejercicio y control del gasto público y el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales. De igual forma debe preverse mediante la planeación, programación y presupuestación, la forma y cuantía de los ingresos y gastos públicos.

La política hacendaria municipal debe soportar cada vez menos la espontaneidad o la improvisación para cumplir con sus fines, si bien es cierto, la administración nació como una necesidad del trabajo cotidiano, hoy es necesario estudiarla y aplicarla para hacer más eficientes las acciones municipales.

## AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL

CAMPOS DE ACTIVIDAD	NECESIDADES	ACTIVIDADES A REALIZAR
I N G R E S O S	Definir políticas de captación de recursos	Planeación del desarrollo municipal y programar el financiamiento
	Captar los recursos que enteren los particulares	Recaudación de ingresos
	Vigilar el cumplimiento de obligaciones fiscales	Fiscalización
	Recuperar ingresos no enterados a la administración municipal	Cobro coactivo.
	Registro y control de ingresos	Contabilización
	Desarrollo del sistema administrativo de recaudación	Organización y métodos de trabajo
G A S T O	Definir políticas de gasto	Planeación del desarrollo y programación del gasto
	Definir lineamientos de operación del ejercicio del gasto	Sistema de información, calendarizaciones, normal operativa
	Racionalizar el uso de recursos	Presupuestación y análisis de programas operativos
	Control del ejercicio	Seguimiento fisco-financiero
P A T R I M O N I O	Conocimiento exacto de los bienes patrimoniales del municipio	Registro de bienes municipales
	Control de utilización de bienes municipales	Sistema de resguardo y control
	Uso y aprovechamiento adecuado de bienes municipales	Programación de la utilización de bienes explotables
	Explotación de bienes con fines de captación de recursos	Registro y control de usuarios

## **5.4 CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES HACENDARIAS**

Las funciones hacendarias se agrupan en cuatro rubros genéricos que contienen la totalidad de las actividades de la administración hacendaria. Estas se agrupan en: Normativas, operativas, de apoyo y directivas.

El enfoque de sistemas de la administración hacendaria permite considerarla como un conjunto de actividades de administración pública municipal en el que cada una de sus partes está ordenada de tal modo que encadena sus actividades hacia un fin común:

### **A) EL SISTEMA NORMATIVO.**

Este sistema tiene por objeto sentar las bases de operación de la administración hacendaria, en sus aspectos de; programación de actividades, normatividad del ejercicio financiero y el logro de una mayor vinculación de las leyes y reglamentos con el ejercicio administrativo.

La finalidad de este sistema es lograr que el sistema operativo desarrolle sus tareas con la mayor eficacia posible, a través del establecimiento de normas que complementen los reglamentos vigentes, para lograr una mayor concordancia entre las diversas disposiciones legales, haciendo la propuesta de reformas y adiciones a las mismas, otro de sus objetivos es la formulación de programas y presupuestos.

### **B) EL SISTEMA OPERATIVO.**

Este sistema tiene como objetivo realizar las actividades básicas de la administración hacendaria y que constituyen el fin de la misma, siendo estas; la

obtención de recursos en el ejercicio del gasto y la administración del patrimonio, Este sistema es esencial ya que genera los recursos que permiten cumplir con los fines municipales, además de encargarse de la asignación operacional de los mismos de acuerdo al plan de gobierno municipal, y la conservación e incremento del patrimonio.

### **C) EL SISTEMA DE APOYO.**

Tiene como objetivo proporcionar a los otros sistemas los elementos necesarios para que puedan cumplir sus funciones con mayor eficacia, generando instrumentos de trabajo para la realización de las tareas encomendadas. Encargandose del procesamiento de datos, archivo y contabilidad, para efectuar el registro y las operaciones financieras realizadas por la hacienda pública municipal, que están constituidas por los ingresos y egresos que captan y erogan los ayuntamientos.

### **D) EL SISTEMA DIRECTIVO.**

La maestra Rendón Huerta nos dice que "existe una clara diferencia entre crear la estructura orgánica o integrarla con individuos que le darán vida, materializándola ... ya que la dirección es el corazón o esencia de la administración". (105)

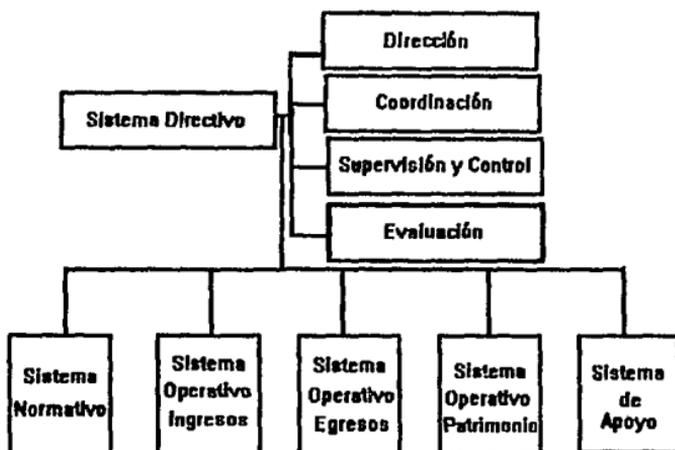
La dirección es el elemento mediante el cual se logra la realización de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autoridad.

---

(105) Rendón Huerta, Teresita., op. cit. pág. 303.

El objetivo general de este sistema consiste en dirigir y coordinar las acciones encaminadas a los integrantes de los sistemas que conforman la administración hacendaria municipal, para que a su vez logren el cumplimiento de los planes y programas fijados.

### Funciones del sistema directivo



La economía contemporánea exige la aplicación de una moderna administración, los municipios pequeños económica, demográfica, cultural o territorialmente deben abrirse al mundo moderno. La buena voluntad de los funcionarios municipales no es suficiente, es necesaria la capacitación y un serio compromiso de servicio así como una sólida estructura orgánica de acuerdo a las características de cada municipio.

Las autoridades, funcionarios y empleados municipales en la República Mexicana aproximadamente ascienden a 50 000 y más de la mitad son removidos cada tres años. Uno de los principales problemas de los que inician es que carecen de orientación o instrucción administrativa, y muchas veces no existen herramientas administrativas que los auxilien en el cumplimiento de sus labores ordinarias. Cuando estos funcionarios a través de la práctica han empezado a resolver los problemas y se sienten más familiarizados con la estructura, es porque ha concluido el breve lapso de tres años y deben dejar la administración a nuevos elementos que volverán a pasar por las mismas dificultades.

Es por eso conveniente, que el legislador estudie la factibilidad de aumentar el período constitucional a cuatro años; y con esta medida tener dos años de máxima productividad aprovechando los recursos económicos y humanos del mismo municipio.

Existe un desconocimiento actualmente de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y el patrimonio municipales, muchas veces no existe un sistema de recaudación y control fiscal que permita contar con los recursos financieros en forma suficiente y oportuna. De igual forma se adolece de normas para el ejercicio y control del gasto público; todo esto ha generado la desconfianza y resistencia de la ciudadanía para el pago de sus obligaciones fiscales. Por otra parte, existe en muchos municipios una gran desinformación e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal con el respectivo gobierno estatal y el gobierno federal.

Del buen manejo que tengan las finanzas municipales dependerá en gran medida el aumento y mejoría de los servicios públicos, lo cual constituye el mejor indicador del desarrollo de un Municipio.

En suma, el Municipio de hoy tiene grandes carencias y también grandes retos. Todo eso lo podrá enfrentar y superar en la medida en que exista una verdadera política de fortalecimiento económico que garantice la autonomía del Municipio libre.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La mayoría de los estudiosos del municipio coinciden en asegurar que como institución jurídica y social el municipio surgió en el Derecho Romano. Cada uno distingue al definirlo cuestiones formales, políticas, administrativas o sociológicas. Tomando en consideración estas ideas, estimo que la definición del municipio además de su estructura formal debe comprender sus características y fines sustantivos.

Por lo anterior, propongo que: El Municipio es una institución jurídica, política y social, compuesta por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio determinado, los cuales se rigen bajo el gobierno inmediato del Ayuntamiento, que busca satisfacer sus necesidades de convivencia; siendo con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

**SEGUNDA:** Con respecto a la naturaleza del municipio, existen diversas teorías, sobresaliendo aquellas que lo explican sociológicamente como resultado natural de la convivencia social, quienes consideran que el municipio es anterior al Derecho y al Estado.

De acuerdo a lo apreciado en las diferentes teorías me adhiero a la tesis formalista, pues considera que el municipio es una institución que solamente puede existir dentro del derecho, siendo este quien lo define, le otorga facultades y le señala los fines que debe cumplir.

Por otra parte, es innegable que para conformar sus características haya

tenido que seguir un proceso de evolución natural con elementos sociológicos, históricos, económicos, administrativos o culturales, que de manera integral nos muestran la compleja realidad de esta institución.

**TERCERA:** El municipio como institución jurídico-política tiene su origen en Roma, llevando la institución a todas las tierras conquistadas, así pronto la península Ibérica contó con una fecunda vida municipal.

**CUARTA:** Es cierto que el calpulli ha tenido gran influencia en la institución mexicana del municipio, siendo similares, sin embargo, es incorrecto equipararlos, ya que el primero se basaba en conceptos de parentesco y de religión más que funciones de tipo jurídico y político.

**QUINTA:** La fundación de la Villa Rica de la Veracruz como el primer municipio del Continente Americano el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés bajo las reglas del Derecho Castellano, fue un ingenioso recurso de artimaña para conseguir que Cortés se legitimara y así poder encabezar la expedición de conquista.

**SEXTA:** Los ordenamientos constitucionales del México independiente dieron poca importancia al municipio. Es hasta 1836 cuando es regulado directamente en las "Siete Leyes Constitucionales de 1836.

El Porfiriato a través de los llamados Jefes Políticos resta gran libertad al municipio, sometiéndolo a la voluntad de caciques y gobernadores, quienes obedecían al dictador.

Una de las aspiraciones enarboladas por el movimiento de 1910 fue la

del "Municipio Libre", misma que con el triunfo de la revolución fue contemplada en el artículo 115 de la Carta Magna promulgada en 1917 en la ciudad de Querétaro.

**SEPTIMA.-** De acuerdo a la Constitución General, el municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas por la doctrina como materiales y no de tipo formal. Así, los Bandos y Reglamentos se insertan en la competencia que en general se conoce como facultad reglamentaria y que desde luego es facultad legislativa material.

También existe competencia municipal de carácter formal en todas las entidades federativas para iniciar leyes ante las legislaturas estatales.

Encontramos varios artículos que conforman el estatuto constitucional del municipio y si algunos de ellos solamente son reminiscencias de otros dictados constitucionales, la mayoría constituyen la piedra angular para el auténtico desarrollo integral, ordenado y eficaz del municipio mexicano.

**OCTAVA.-** De las nueve reformas que se han efectuado al texto original del artículo 115 Constitucional, la más trascendente e importante ha sido la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, porque entre otras materias estructuró de mejor forma el patrimonio y la hacienda de los municipios, dotándolos de renglones propios de contribuciones en favor.

El espíritu de esta reforma es el rescate de la dignidad del municipio como institución política y administrativa, ya que afirma su personalidad

jurídica para configurar un municipio fuerte, promotor de su propio desarrollo, cuyos objetivos centrales se resumen básicamente en los siguientes puntos: fomentar el desarrollo económico integral con el fortalecimiento de las finanzas; limitar la intervención de los gobiernos estatales; otorgarse sus propias normas gubernativas de acuerdo a sus particulares características; injerencia directa en la prestación de los servicios públicos; integración de la participación municipal en la administración y uso del suelo y reservas territoriales; en general, la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional otorga autonomía política, administrativa y financiera al municipio mexicano.

**NOVENA.-** Varios autores han definido los servicios públicos considerando sus características básicas. En este sentido propongo que, Servicio Público es una actividad técnica prestada por la Administración Pública de manera directa o indirecta debiendo ser regular, permanente, adecuada y satisfacer necesidades de interés general.

Con la Reforma Municipal de 1983 el texto constitucional precisa los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, y que son: Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, y jardines; seguridad pública y tránsito; y, los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El abandono en la prestación de los servicios públicos tiene entre otras causas, el que los ayuntamientos destinen altos porcentajes de sus ingresos a gastos de operación y una menor cantidad a gastos de inversión.

**DÉCIMA.-** La gran demanda de servicios públicos en Atotonilco de Tula es causada por la proliferación de asentamientos dispersos, ocasionando un rezago sustancial en la prestación de los mismos, así como por la baja captación impositiva que retarda su cobertura y por ende el nivel de desarrollo municipal.

La parte final de la fracción III del artículo 115 Constitucional establece que: Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Este tipo de asociaciones son de gran utilidad práctica, siendo necesaria la realización en Atotonilco de Tula no sólo de convenios intermunicipales, sino también interestatales entre los Estados de México e Hidalgo por la colindancia que existe entre los municipios de Apaxoo, Huehuetoca y Atotonilco, para que de manera armónica sumen esfuerzos tendientes a superar los rezagos que todavía existen en la prestación de servicios públicos.

En Atotonilco de Tula hace falta la participación del capital social y privado en la prestación de los servicios públicos a través de concesión, colaboración o convenios, existiendo una activa y eficaz participación de la comunidad en la operación de los servicios públicos, así como una responsabilidad compartida en el desarrollo integral del municipio.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La Hacienda Pública Municipal es el conjunto de recursos económicos con que cuenta el municipio, producto de su potestad tributaria con el fin de proveer a su propia existencia y cumplir con sus funciones. En este sentido considero que la hacienda pública municipal

forma parte del patrimonio municipal, por ser este un concepto más amplio.

Existen grandes deficiencias con respecto a estos elementos tanto a nivel municipal como local. En cuanto a la hacienda pública, no encontramos una adecuada coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado para precisar la necesidad real de recursos económicos, debido a que unilateralmente el Ejecutivo local establece los criterios de distribución de las participaciones federales, restringiéndole facultad al Congreso del Estado para participar en la elección del método de distribución.

Por lo anterior, propongo la creación de una Comisión de Fortalecimiento Municipal en el Congreso del Estado, que actualice los porcentajes de las participaciones federales por lo menos cada tres años al inicio de cada período municipal, y así conseguir una más justa distribución de recursos.

En cuanto al patrimonio es notoria la irregularidad de no llevar un registro público confiable y actualizado de los bienes que pertenecen al municipio, siendo urgente que se tomen las medidas pertinentes para que no se disponga de manera irregular de los bienes municipales.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** Los factores utilizados para la distribución actual de las participaciones federales han beneficiado a los municipios importantes y más desarrollados del Estado, en detrimento de los municipios pobres y más alejados del centro económico y político, trayendo como consecuencia la migración hacia los centros urbanos. Siendo necesario el

fortalecimiento económico, cultural, político y tecnológico de los municipios menos poblados.

**DÉCIMO TERCERA.-** De las contribuciones que actualmente percibe el municipio de Atotonilco de Tula, es de los impuestos y derechos de donde se obtiene la mayor fuente de ingresos propios, debiéndose vigorizar los demás renglones, fortaleciendo la capacidad generadora que aminore la dependencia económica que se tiene con la Federación.

Sin embargo, de lo expuesto, considero que la Reforma Municipal del 3 de febrero de 1983 fortaleció al Municipio de Atotonilco de Tula, como consecuencia de su importancia económica, geográfica y demográfica. Principalmente por ser un municipio de relevancia industrial.

En consecuencia, en los últimos doce años los ingresos propios han representado el 68% de su ingreso total, recobrando el vigor y dinamismo que lo encaminó en este período a un buen desarrollo material. Y el 61.46% a partir de que entrara en vigor la reforma referente a las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV.

El privilegio que se tiene de ser un municipio favorecido con la Reforma, debe motivar a las autoridades a canalizar recursos al campo de la educación como base del desarrollo integral de la sociedad, buscando la prosperidad y consistencia que eleve la calidad de las condiciones de vida de la población.

**DÉCIMO CUARTA.-** La Administración Pública Municipal es el conjunto de

funciones y actividades que realiza el municipio en ejercicio de sus atribuciones, para satisfacer las necesidades sociales de la población, conducir el desarrollo económico y mantener el orden público. Haciendo participe al municipio como promotor de su propio desarrollo.

Una de las causas de la falta de ingresos propios en los municipios se encuentra en el problema de la administración hacendaria municipal, debido a que la estructura tradicional ha generado que un solo órgano de la administración pública del municipio, la tesorería municipal, desarrolle las funciones hacendarias, originando que algunas funciones que le competen a la tesorería sean asignadas a oficinas no hacendarias, dificultando la operación y el control de los ingresos, egresos y patrimonio municipales.

La actividad de la administración hacendaria municipal debe estar organizada por los sistemas normativo, operativo, de apoyo y directivo para realizar los actos concatenados que le permitan cumplir con sus fines.

**DÉCIMO QUINTA.-** La tarea de los Ayuntamientos debe comprender la actualización de los Bandos de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos Municipales siguiendo los lineamientos de las Constituciones Federal y Estatal, pues bajo estas disposiciones se regulará el funcionamiento del mismo, sus servicios y las actividades de los particulares, haciendo del municipio la célula básica para el desarrollo del Estado Mexicano.

La actualización del Bando de Policía y Buen Gobierno y del Reglamento Interior, debe incorporar disposiciones que obliguen a

sesiones periódicas de cabildo, porque precisamente es ahí en donde el órgano superior de gobierno municipal aprobará el organigrama administrativo de acuerdo a las necesidades y condiciones económicas del municipio.

**DÉCIMO SEXTA.-** El breve período de gobierno municipal es otra causa del deficiente funcionamiento de la administración, debido a que los planes de desarrollo se establecen para la realización de ciertas obras solamente a tres años, caducando los programas con el período de gobierno, dejando obras inconclusas, debido a que tres años apenas son suficientes para que una autoridad municipal se compenetre de sus responsabilidades.

Por lo anterior, expongo dos propuestas: Primera; que el período constitucional de gobierno municipal sea de cuatro años y con esta medida tener dos de máxima productividad. Segunda; si en nuestro sistema federal tenemos la Cámara de Diputados que se renueva cada tres años y un poder Ejecutivo cuya duración es de seis años, en el ámbito municipal los regidores del ayuntamiento pueden elegirse cada tres años y el presidente municipal cada seis años.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Novena Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.
- 2.- Albi, Fernando. "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Ediciones Aguilar. Madrid, 1950.
- 3.- \_\_\_\_\_. "La Crisis del Municipalismo". Instituto de Estudios de Administración Local". Madrid, 1946.
- 4.- Arellano Zavaleta, Manuel. "Pensamiento de Emiliano Zapata". México, 1969.
- 5.- Aristóteles. "La Política". Décimo Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.
- 6.- Bielsa, Rafael. "Principios de Derecho Administrativo". Buenos Aires, Argentina, 1938.
- 7.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Sexta Edición. Ed. Porrúa, S. A. México, 1986.

- 8.-Carmona Romay, Adriano. "Programa de Gobierno Municipal" 1917
- 9.- \_\_\_\_\_. "Notas sobre la Autonomía del Municipio ".  
Ed. Librería Martí.  
La Habana, 1950.
- 10.- Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917"  
Séptima Edición. Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1986.
- 11.- Dana Montaña, Salvador. "Teoría General del Estado".  
Universidad de Zulia.  
Maracaibo, Venezuela, 1962.
- 12.- Demicheli, Alberto. "Relaciones entre el Municipio y el Estado".  
Primer Congreso Panamericano de Municipios
- 13.- Diccionario Critico y Etimológico Volumen IV. Ed. Porrúa.  
México, 1990.
- 14.-Diccionario Jurídico IJ-UNAM Tomo correspondiente a las letras de la I a la Q.
- 15.- Dillon, John F. "Comentarios on the law of Municipal Corporation".  
Little Brover and Company.  
Boston 1911.

- 16.- Enciclopedia Jurídica Espasa  
Tomo LV.
- 17.- Enciclopedia Jurídica Omeba.  
Tomo XIX.
- 18.- Estrada Medrano, Alejandro. "Acta de Fundación de Santiago Atotonilli".  
H. Ayuntamiento 88-91.  
México, 1989.
- 19.- García Oviedo, Carlos. "Derecho Administrativo". Tomo I. Novena Edición.  
E.I.S.A. México, 1968.
- 20.- Greca, Alcides. "Amario del Instituto de Derecho Público"  
Tomo X.
- 21.- \_\_\_\_\_. "Derecho y Ciencias de la Administración Municipal". Tomo III.
- 22.- Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado".  
Editora Nacional Edinal.  
México, 1954.
- 23.- \_\_\_\_\_. "Teoría Pura del Derecho y del Estado".  
Editorial Universitaria.  
Buenos Aires, Argentina, 1987.

- 24.- León Portilla, Miguel. "Los Antiguos Mexicanos".  
Tercera Reimpresión. Ed. FCE.  
México, 1983.
- 25.- López Gomara, Francisco. "Historia General de las Indias".  
Conquista de México. Ediciones Orbis.  
Barcelona, 1985.
- 26.- Madrid Hurtado, Miguel de la. "El Marco Legislativo para el Cambio".  
México, 1983.
- 27.- Monografía del Estado de Hidalgo. SEP-1989.
- 28.- Mouchet, Carlos. "Las Competencias Municipales en las Áreas  
Metropolitanas".  
IV Congreso Hispano - Ruso - Americano-  
Filipino de Municipios.  
Barcelona, 1967.
- 29.- Munro, William B. "The Government of American Cities".  
The Mac Millan Company.  
New York, 1936.
- 30.- Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio  
en México".  
U.N.A.M.  
México, 1979.

- 31.- Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal".  
Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1985.
- 32.- Olmedo, Raúl. "El Desafío Municipal".  
Primera Reimpresión CNEM.  
México, 1985.
- 33.- Quintana Roldán, Carlos. "Comentarios al Artículo 115 Constitucional".  
IJI-UNAM  
México, 1985.
- 34.- Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal".  
Primera Edición. Ed. Porrúa, S. A.  
México, 1985.
- 35.- Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio".  
Ed. Porrúa, S. A. Segunda Edición.  
México, 1993.
- 36.- Schwerert Ferrer, Arnoldo. "Curso de Derecho Municipal".  
Maracaibo, 1967.
- 37.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo".  
Tomo I ; Quinta Edición. Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1982.

- 38.- Solís, Antonio de. "Historia de la Conquista de México".  
Ed. Cosmos.  
México, 1977.
- 39.- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano".  
Ed. Porrúa.  
México, 1985.
- 40.- \_\_\_\_\_. "Leyes Fundamentales de México".  
Ed. Porrúa, Novena Edición.  
México, 1980.
- 41.- Tocqueville, Alexis. "La Democracia en América".  
Tercera Reimpresión Ed. F.C.E.  
México, 1978.
- 42.- Villoro Toranzo, Miguel. "Derecho Público y Derecho Privado".  
Trabajo Publicado en el Volumen de Estudios  
en homenaje al XXV Aniversario del  
Doctorado en Derecho".  
UNAM, 1975.
- 43.- Zavala, Silvio. "Las Instituciones Jurídicas en la Conquista  
de América".  
Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1971.

44.- Zorrilla Martínez, Pedro.

"Fortalecimiento Municipal".

C.N.E.M. Estudios Municipales, No. 3

México, 1985.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- Ley de Ingresos del estado de Hidalgo.
- Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo.
- Código Fiscal del Estado de Hidalgo.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo.
- Ley de Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
- Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Atotonilco de Tula, Hidalgo.