



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



ESTUDIO HISTORICO-JURIDICO DEL SINDICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: JANETH HERNANDEZ FLORES

ASESOR: LIC. ROGELIO E. RODRIGUEZ ALBORES.

219190

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. ENERO DE 2000.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

GRACIAS DIOS MIO, POR DARME LA OPORTUNIDAD DE EXISTIR, DE CONCLUIR MI CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO Y POR ESTAR SIEMPRE CONMIGO.

A MI PADRE MANUEL HERNÁNDEZ RUBIO POR SU APOYO, ESFUERZO, DEDICACION, HONESTIDAD , POR SER EL MEJOR EJEMPLO A SEGUIR, PORQUE SIN TI NO ESTARIA AQUÍ. TE QUIERO Y TE ADMIRO MUCHO.

A MI MADRE CECILIA FLORES FIESCO POR SUS CUIDADOS, SU AMOR Y COMPRESIÓN, PORQUE ERES MI MEJOR AMIGA. TE QUIERO MAMA.

A LA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO POR DARME LA OPORTUNIDAD DE TENER UNA PROFESION.

A MI ASESOR EL LIC. ROGELIO E. RODRÍGUEZ ALBORES POR SU CONFIANZA, PROFESIONALISMO Y APOYO EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A EL LIC. TOMAS GALLAR Y VALENCIA, POR SU DEDICACIÓN, ESFUERZO Y APOYO INCONDICIONAL EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO . GRACIAS EN NOMBRE DE TODOS LOS UNIVERSITARIOS QUE TENEMOS EL PRIVILEGIO DE CONOCERLO Y APRENDER UN POCO DE TODO SU CONOCIMIENTO. MI ADMIRACIÓN Y RESPETO.

A EL LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ, POR SER UN EXCELENTE PROFESOR, AMIGO Y PORQUE SE QUE MUCHOS UNIVERSITARIOS TE NECESITAN. OJALA VUELVAS PRONTO.

AL C.P. GUILLERMO RAMIREZ SERRANO Y AL LIC. MANUEL SANCHEZ BERMUDEZ POR DARME LAS FACILIDADES NECESARIAS PARA ESTUDIAR Y TRABAJAR AL MISMO TIEMPO.

A MI H. JURADO , PORQUE GRACIAS A ELLOS Y A SU GRAN PROFESIONALISMO VEO LOGRADA MI TAN ANHELADA META: SER LICENCIADO EN DERECHO.

LIC. HECTOR FLORES VILCHIS.

LIC. JOSE LUIS R. VELAZCO LOZANO.

LIC. RAMÓN PEREZ GARCIA.

LIC. ROGELIO EDUARDO RODRÍGUEZ ALBORES.

LIC. VIRGINIA REYES MARTINEZ.

## **DEDICATORIAS**

### **A MIS HERMANOS:**

**PATRICIA** PORQUE ERES MI APOYO, MI INCONDICIONAL, PORQUE SE QUE TE SEGUIRAS SUPERANDO. ESTE TRABAJO ES PARA TI.

**ALEJANDRA** SIGUE SIENDO COMO ERES, ESPERO QUE SIEMPRE ESTEMOS JUNTAS. TE QUIERO Y TE DESEO MUCHO ÉXITO.

**JUAN MANUEL** ERES MUY INTELIGENTE, NOBLE, SIEMPRE TE PREOCUPAS POR TODOS Y POR MI POR ESO QUIERO QUE ESTE TRABAJO SEA UN ALICIENTE PARA QUE CONTINUES TUS ESTUDIOS PROFESIONALES Y SIGAS SIENDO EL MEJOR.

**A GEORGINA** : PARA TI PEQUEÑA , ERES TAN CONSENTIDA QUE NO PODIAS FALTAR .TE QUIERO.

### **A MIS ABUELOS:**

**A MI ABUELITA JOVITA** . AUNQUE YA NO ESTAS CONMIGO, DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES TE DEDICO ESTE TRABAJO, TE QUIERO, TE EXTRAÑO, Y ESTOY SEGURA DE QUE VOLVEREMOS A ESTAR JUNTAS.

**A MIS ABUELOS MARTINA , ELIGIO Y ENRIQUE** POR QUERERME Y SER UN BUEN EJEMPLO.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO.</b>	5
1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	5
A) GRECIA	5
B) ROMA	10
C) ESPAÑA	14
1.2. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.	17
A) ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS AMERICANOS EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA. SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO COLONIAL, EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL.	17
B) LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA FUNDACIÓN DE LOS PRIMEROS MUNICIPIOS AMERICANOS. LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.	20
C) LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (1812) Y EL MUNICIPIO.	24
D) ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN.	25
E) LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814 Y EL MUNICIPIO.	25
F) REGLAMENTO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO.	26
G) LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.	26
H) CENTRALISMO. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.	29
I) EL MUNICIPIO EN EL PERÍODO DE LOS REGIMENES UNITARIOS.	31
1.1.1. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.	31
1.2.1. BASES ORGÁNICAS DE 1843.	33
J) LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, DURANTE LA REPÚBLICA CENTRALISTA.	34
K) LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MUNICIPIO.	36
L) EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO.	37
M) EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO. LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX.	38

	42
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CONCEPTOS GENERALES</b>	
2.1. CONCEPTOS ETIMOLÓGICOS DE MUNICIPIO.	42
2.2. DEFINICIONES	44
A) MUNICIPIO LIBRE	48
B) AYUNTAMIENTO	49
C) CABILDO	52
D) REGIDOR	52
E) DELEGADOS MUNICIPALES	53
F) DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS	54
G) CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	54
a) SECRETARIO MUNICIPAL	54
b) TESORERÍA MUNICIPAL	54
2.3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.	55
A) POBLACIÓN	55
B) TERRITORIO	57
C) GOBIERNO	59
2.4. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.	60
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>MARCO JURÍDICO QUE REGULA AL MUNICIPIO Y AL SINDICO.</b>	63
3.1. EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL	63
3.2. EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.	79
3.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.	91

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>EL SÍNDICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.</b>	<b>126</b>
4.1. CONCEPTO DE SÍNDICO	126
4.2. CARACTERÍSTICAS DEL SÍNDICO Y ELECCIÓN DEL MISMO	129
4.3. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SÍNDICO MUNICIPAL	135
4.4. LA IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN DEL SÍNDICO	167
4.5. LA PREPARACIÓN ACADÉMICA DE LOS SÍNDICOS MUNICIPALES	173
4.6. PROPUESTA DE CAPACITACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL	183
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>191</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>196</b>

## INTRODUCCIÓN

El objeto de ésta investigación, es dar a conocer mi punto de vista respecto a la figura del Síndico Municipal en el Estado de México.

A través del devenir histórico hemos aprendido a valorar las experiencias que nos han brindado las Agrupaciones Sociales que han subsistido durante años. La forma de organización Municipal es sin duda, una de las Agrupaciones Sociales, que mejor ha respondido a los intereses de toda Agrupación humana.

Considerando que el funcionamiento de toda organización depende en gran medida de los integrantes que la componen y que implica una responsabilidad trascendental en la vida Municipal, el Ayuntamiento debe de estar conformado por órganos de servicio que sean capaces de dar pleno desarrollo a los objetivos que se persiguen.

En la actualidad la mayoría de los integrantes Municipales carece de conocimientos específicos, tal es el caso del Síndico, dando origen a que estos funcionarios tomen decisiones arrebatadas o actúen de acuerdo a el alcance de sus conocimientos, afectando intereses de la ciudadanía.

Es sabido por todos que en algunos municipios del Estado de México los Síndicos Municipales no cuentan con ninguna formación

profesional, esto es debido a que es un cargo de elección popular, es decir que cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos puede aspirar a ocupar este cargo, ya que el espíritu del Constituyente al establecer esto es permitir la participación abierta de todos los ciudadanos en la política, o sea no restringir el derecho a ser votado.

Razón por la cual en algunas ocasiones el Síndico carece de experiencia en el cargo, desconoce la trascendencia de cada atribución y le es completamente desconocida la responsabilidad que representa su cargo.

Entonces, dentro del Gobierno Municipal, el Síndico tiene bajo su responsabilidad funciones de gran importancia, por lo cual se debe requerir a las personas que resulten electas, una CAPACITACIÓN, amplia y profunda que implique responsabilidad y serio compromiso, es decir, que al ser electas es porque el pueblo considero que era la mejor opción y en consecuencia es necesario que de acuerdo a las atribuciones del cargo una vez que resulten electos, deben de tener los Síndicos una capacitación obligatoria a fin de concretarse exclusivamente a sus funciones y evitar infinidad de hechos delictuosos.

Actualmente el nombramiento de Síndico no reviste gran importancia por parte de los Partidos Políticos que postulan a sus integrantes a convertirse en autoridades municipales vía proceso electoral. El puesto de

Síndico lo deciden en función del compañerismo y compromisos contraídos, sin considerar la actividad productiva que desempeñan o aún más el grado académico que tienen, motivo por el cual se presentan una serie de anomalías en el ejercicio de sus funciones, dándose casos de corrupción, abuso de autoridad, violación a los derechos humanos y un sin fin de delitos cometidos por estos funcionarios, que traen como consecuencia el atraso en el desarrollo de nuestro país.

Las situaciones mencionadas son el principal motivo que me lleva a realizar un estudio Histórico-Jurídico el cual desarrollaré en las páginas siguientes, para tal efecto se consideró la integración de los capítulos que a continuación esbozaremos.

En el Primer Capítulo, consideré relevante destacar el origen y evolución que ha tenido el Municipio en el Estado de México, resultando interesante, la descripción de las formas de organización político-administrativas locales, el calpulli, que fue ampliamente utilizado y que recoge muchas de las experiencias del gobierno conocidas en América antes de la llegada de los Españoles. Asimismo, se hará un breve análisis de la administración central y municipal prevaleciente en la época de la Colonia, para posteriormente abordar el tránsito de la época del México independiente, en donde se tratará el tema del federalismo y el centralismo, como formas de gobierno que conoció éste país. También, mencionamos que en la época del Porfiriato el municipio quedó subordinado al jefe político, en

aras de la consolidación de un gobierno centralizado, y finalmente se hará referencia del triunfo del Municipio libre plasmado en el artículo 115 Constitucional, en 1917, a partir del cual se da inicio a una nueva vida municipal en el país.

En el Segundo Capítulo, mencionaré las diversas definiciones sobre el Municipio, Ayuntamiento, Cabildo, Regidor, Delegado Municipal, Consejo de Participación Ciudadana y de las Dependencias Administrativas: Tesorería y Secretaría; como partes fundamentales del Régimen Municipal, también se hará referencia a los elementos que conforman al Municipio, exponiendo sus principales características.

En el Tercer Capítulo, me abocaré al Marco Jurídico del Municipio en el Estado de México; señalando como tal, la Constitución Federal, la del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal.

En el último Capítulo, al estudio de la etimología de la palabra Síndico, sus características, facultades y obligaciones, análisis jurídico e importancia de su función, la preparación académica del mismo, para finalmente proponer la Capacitación de dichos servidores públicos con el propósito de que no excedan el ejercicio de sus funciones y no ocasionen lamentables errores.

# CAPÍTULO I

---

## CAPÍTULO I

### ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

#### 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

##### A) GRECIA

El pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, dado que de él surgen los aspectos esenciales de organización de la "polis" o ciudad, ellos se preocupaban por atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios públicos encargados de administrar los servicios y proporcionar la seguridad del pueblo.

La antigua "polis" tenía como base de su organización a sus primitivos clanes o gens derivados de lazos de parentesco o sea fundados en nexos gentilicios. Sobre este cimiento se levantaron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad, es decir que era regida por el sistema patriarcal y poco a poco fue cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad.

La población se dividía en tribus y estas a su vez en DEMOS que eran una especie de barrio con gobierno propio, eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa; en las que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era elegido por el barrio.

Después de cuatro siglos de haber gobernado en Atenas los Eupatridas en el año 612 A. de C. hubo descontento general no obstante que los Eupatridas trataron de impresionar al pueblo con la religión, entonces SOLON se encargaría de darle solución para lo cuál elaboró y puso en vigor una Constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte en las asambleas del pueblo, de ocupar magistraturas, dio a todos el derecho de propiedad y suprimió los términos sagrados.

El principio en que el gobierno de las ciudades se fundo en adelante fue el Interés público. En las deliberaciones de los Senados o de las asambleas populares, donde se discute sobre una ley, forma de gobierno, punto de derecho privado o una institución política, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general.

Los títulos y las funciones de los antiguos y nuevos magistrados que gobernaban Atenas eran los siguientes:

---

## **MAGISTRADOS QUE CONTINUARON DESDE EL GOBIERNO DE LOS EUPATRIDAS:**

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

## **MAGISTRATURAS QUE FUERON CREADAS POR LA DEMOCRACIA:**

- 10 Astinomios, que cuidaban de la policía.
- 10 Agoranomios, responsables de los mercados.
- 10 Estrategas, encargados de asuntos relacionados con la política y guerra.
- 15 Sitofalaquios, que vigilaban la venta de trigo.
- 15 Metronomios, encargados de pesas y medidas.
- 10 Custodios del tesoro.
- 10 Receptores de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar sentencias.

---

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetía en cada tribu y en cada DEMO.<sup>1</sup>

Atenas era la ciudad considerada como el corazón y cabeza de Grecia, y es aquí donde JAUQUES ELLUT menciona, que el "DEMOS" fue el centro de la vida Municipal con hacienda, administración y policías propias a cuyo frente estaba el Demarca, elegido por la asamblea "el Agora", sus funciones eran directivas junto con los tesoreros "Tamis", votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en lo administrativo y en lo político. Era el Demarca mandatario del Agora y Representante del Estado.

También participaba el Boule (consejo de base municipal, integrada por 500 miembros, 50 por cada tribu); una vez designados deberían actuar conforme a las leyes, a los intereses del pueblo y respetar la libertad.

Las funciones del Boule consistían:

1. En realizar los proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea.
2. Asegurar las decisiones tomadas por el pueblo.
3. Revisar las cuentas que rendían los gestores de la Hacienda.

---

<sup>1</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". Editorial Porrúa, México 1985, pág. 56-65

4. Vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y las relaciones exteriores.<sup>2</sup>

El municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa, ya que la formación democrática en Atenas habria de confirmar al "Demos pueblo" una decisiva intervención de los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esta manifestación del municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada por los Romanos.

El maestro MOISES MARTÍNEZ OCHOA, en su Obra "La Reforma Municipal" señala: "los Griegos fueron herederos municipales de la prehistoria y que dieron mas tarde el asombroso espectáculo de su régimen, es decir una sociedad en la que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad."

De esta manera Atenas en el siglo V a. de C. alcanzaba la cúspide evolutiva "la religión", el derecho, el gobierno, todo era municipal. Grecia fue la que aportó a la historia una nueva institución, la POLIS o sea la ciudad donde se le concede a todos los ciudadanos derechos políticos y civiles.

---

<sup>2</sup> ELLUT, JAQUES. "HISTÓRIA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS DE LA ANTIGÜEDAD". Editorial Aguilar 1970. Op. Cit. Por Rendón Huerta Barrera, Teresita.

## B) ROMA

En la época más antigua del Derecho Romano, no se conocen las instituciones municipales, pues el propio pueblo Romano, no podía ni lógica ni realmente concebir comunidades dentro de sí mismo.

El régimen del municipio se remota cuando se reunían los jefes de familia y los vecinos principales de cada pueblo y por mayoría de votos elegían un cuerpo colegiado que gobernara a la población, estas primitivas ciudades eran realmente confederables en las que los diferentes GENS o TRIBUS, conservaban su autonomía, que fueron perdiendo a medida que Roma fue extendiendo su imperio, con ese motivo quedaron ciudades de diversas clases, una de ellas fue el municipio, que gozaba de autonomía administrativa y que se gobernaba por leyes propias, cuyos vecinos podían llegar a alcanzar los mismos derechos que los ciudadanos Romanos.

Roma se semejaba en diferentes formas al pueblo griego, ya que los Municipios Romanos al igual que los Griegos, administraban los servicios públicos.

El municipio Romano se caracterizaba por contar con cuerpos "edilicios" que mejoraban la organización municipal, ya que al otorgar al "edil" responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrativamente las acciones de jurisdicción.

La integración de los Municipios Romanos se forma de la siguiente manera :

1. Un territorio.
2. Una Asamblea General formada por todo el pueblo.
3. La Curia, que era un cuerpo deliberante.

Por lo que respecta a la integración de los funcionarios municipales es de la siguiente manera:

1. LOS DIUNURROS, como órgano ejecutivo colegiado, con facultades jurídicas y legislativas.
2. LOS EDILES, con funciones de policía en general, para cuidar de la seguridad, la higiene y las buenas costumbres.
3. EL CURATOR, era el funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
4. EL DEFENSOR CIVITATIS, tenía funciones de supervisión y además era el defensor de los contribuyentes.

Los municipios Romanos no presentaron uniformidad, por lo contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el imperio,

---

en su expansión Territorial y dominio de Prácticamente todo el mundo conocido de la Antigüedad. Así encontramos los siguientes Municipios:

- MUNICIPIA SOCII, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma, son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares, gozaban de plenitud de Derechos por lo que se les conoció también como MUNICIPIA CUM SUFFRAGIO.
- MUNICIPIA FOEDERATA, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de MUNICIPIA SINE SUFFRAGIO.
- MUNICIPIA COERCITA, resultantes de la dominación militar, a estos, Roma les dejaba casi nulas prerrogativas o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica.

El ilustre JUSTO SIERRA, en su Historia General, dice, cuando explica la Organización Municipal Romana: "En éste empeño Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: prescindiendo del rigor del derecho de conquista, estableció diversas Categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las

comarcas cercanas a la capital, y los de derecho latino, que tenían autonomía administrativa y la plenitud de derechos civiles romanos, más no los políticos. Los municipios del pleno derecho mandaban sus contingentes a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los Romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia”.<sup>3</sup>

Dentro de los principales ordenamientos Romanos, para el estudio del Municipio se encuentran:

- LA LEX PAPIRIA que data de la época de “Tarquino ” el soberbio.
- LA LEX JULIA DE CIVITATES, del año 90 A. C. del Cónsul JULIUS OSTIUS, según la cuál los aliados de Italia que habían sido fieles en la guerra, obtenían el Derecho Cívico Latino.
- LA LEX PLAUTIA-PAPIRIA del año 89 A. C., que amplió la prerrogativa del Derecho cívico a otras comunidades.
- LA LEX MALACITANA Y LA LEX SALPENSANA, regularon los municipios en esas regiones.
- LA LEX JULIA MUNICIPALES, pretendió unificar los sistemas administrativos de los Municipios Romanos.

---

<sup>3</sup> Citado por OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Pág. 69.



- EL LIBRO I DEL DIGESTO, contiene un amplio desglose de los derechos del municipio, de acuerdo con las Sentencias de los jurisprudentes.<sup>4</sup>

Con el tiempo la República Romana moría, y con Julio Cesar aparece el Imperio Romano, en esta época, el poder se centralizo en la persona del Cesar, aquí no se trata de la unidad del Estado, sino de la ruptura del Gobierno Municipal, y por ende, de vida ciudadana.

### C) ESPAÑA

El régimen Municipal Romano se aplicó a la Península Ibérica, ESCUDE<sup>5</sup> afirma que el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta se vio obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios. Ahí nacieron los famosos fueros de las ciudades españolas. Gracias a ellos el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica, y la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados caides o alcaldis, la figura de los alcaldes.

<sup>4</sup> Cfr. MOMMSEN, TEODORO. "HISTORIA DE ROMA", "COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO ROMANO" Y "EL MUNDO DE LOS CESARES".

<sup>5</sup> ESCUDE BARTOLI. "LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA", Citado por OCHOA CAMPOS. Op. Cit. Pág. 22.

El municipio en España aún después de la dominación Visigótica. Los Visigodos respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de los dominadores, en efecto los Reyes de España cedieron grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados Carta Puebla, o sea permisos y derechos de población dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no solo a dichas situaciones, si no también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en este caso al documento correspondiente se le llamo fuero municipal; aunque posteriormente ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada Ciudad.

Entre estas potestades se encontraban las más importantes y celosamente definidas: las de autogobernarse, ya que los nuevos pueblos fundados o reconstruidos tenían autonomía política y administrativa, que ejercían a través de la "Asamblea de aforados", es decir que los vecinos que aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaban derechos o fueros. Así pues en esta época se convierte en la de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los

encargados de los órganos del gobierno designados por elección directa; más tarde el aumento de población hizo posible el Cabildo o Consejo abierto, naciendo entonces el cerrado al especializarse las funciones del Ayuntamiento.<sup>6</sup>

Los cabildos, en su mejor época responden a las necesidades de una población desvalida, ya que habían establecido la igualdad entre la ley de todos los ciudadanos.

Esta igualdad se considera esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si a ella venían a establecerse Condes, Caballeros u otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso la pena de muerte, para ciertos crímenes), que los pobladores primitivos.

El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no intervinieron ni siquiera el Rey en nombramiento de funcionarios municipales, pudiendo hablarse de su primera época, como una verdadera institución democrática.

Pero todo proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia, en tiempos de Alfonso XI, al crearse la institución del corregidor y acentuarse por parte de los monarcas una política centralizada con intervención abierta o separada, en la elección de los regidores y en la de los procuradores representantes en las Cortes.

---

<sup>6</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. "EL MUNICIPIO", Editorial Porrúa. México 1993. Pág. 47-52.

Con esto, los municipios vieron como se alejaba poco a poco el grueso de las facultades, el pasar a tener mayor injerencia, el régimen central en sus acentos, además de la designación, cubierta o no, de los regidores por parte de la corona, dio lugar a su desvinculación de la comunidad a la que representaban y un acercamiento con el poder central.

## **1.2. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.**

### **A) LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS AMERICANOS EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA, SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO COLONIAL, EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL.**

A finales del siglo XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por múltiples tribus con culturas diversas, siglos atrás en las regiones del Centro de América, había florecido la cultura Maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aún conservaba su vigor y riqueza.

Sin embargo la civilización y cultura dominante en la meseta Central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital Tenochtitlán fue la ciudad más importante de toda la región. Afirman varios historiadores que su función data aproximadamente del año 1325, en una isleta del lago de Texcoco, en donde de acuerdo a la leyenda, encontraron al águila devorando una serpiente.

A partir de entonces y hasta 1519, el imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar; por el norte limitaba con dos grandes desiertos de lo que ahora es nuevo México, y al sur los límites eran con las tierras de lo que ahora es Guatemala.

Correspondió al pueblo azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezado por Hernán Cortés, por lo que resulta de indudable importancia incursionar brevemente en la organización de esta civilización mexicana.

#### AFIRMAN VIRGILIO MUÑOZ Y MARIO RUIZ MASSIEU QUE:

"En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos: Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios... y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas."<sup>7</sup>

Su organización política obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El Uei'tlatoani era el jefe supremo.

---

<sup>7</sup> MUÑOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO. "ELEMENTOS JURÍDICO-HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO" U.N.A.M., México 1979. Pág. 21.

comparándosele posteriormente con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del Calpulli.

Al respecto, Muñoz y Ruiz Massieu, explican lo siguiente:

“Numerosos son los historiadores que hacen referencia al Calpulli, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización Mexica basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra “la Organización Social de los Aztecas” señala que el Calpulli tiene una doble significación: Barrio y Linaje. Por un lado encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área (Calpulli significa congregación de callis, casas, de ahí que Erick Thompson llame al Calpulli “Clanes geográficos”) pero el Calpulli es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama “Barrio de gente conocida o linaje antiguo”. El Calpulli es, pues, 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 o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.”<sup>8</sup>

Cada Calpulli, contaba a su vez con una serie de autoridades internas como el Tlatuani o jefe político; el Teachcauh o

---

<sup>8</sup> Idem. Págs. 25-26.

administrador General del Calpulli; los Tequitlatos o capataces; los Calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los Códices o crónicas de las actividades del Calpulli.

La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores tan prestigiados como Toribio Esquivel Obregón y Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero municipio Natural.

Por su parte, la autora Rendón Huerta, precisa, que el Calpulli, es en algunos rasgos, similar al municipio, pero que es incorrecto equiparlos.<sup>9</sup>

## **B) LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA FUNDACIÓN DE LOS PRIMEROS MUNICIPIOS AMERICANOS. LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.**

El año 1492, habría de ser de suma importancia para España, ya que tres grandes acontecimientos de trascendencia histórica, marcarían su porvenir: La conclusión de la reconquista con la salida formal de Boabdil, último Rey árabe, de Granada el 6 de enero; la expulsión de los judíos, según edicto de los reyes católicos del 31 de marzo; y el descubrimiento de América por Cristóbal Colón, el 12 de octubre de 1492.

---

<sup>9</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. "DERECHO MUNICIPAL". Editorial Porrúa. México 1985. Pág. 90.

Los grandes territorios descubiertos, lograron que España fuera la principal potencia Europea del siglo XVI. Los primeros años de ese siglo, se caracterizaron por una intensa actividad de navegantes, colonizadores y conquistadores.

Respecto a las instituciones municipales, el autor José María Ots y Capdequi, afirma, que: "Al implantarse en las Indias el viejo régimen Municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendente. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente la vida de esta institución. Doctrinariamente el régimen Municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen Municipal que en las viejas ciudades castellanas regia, ya en período de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los cabildos coloniales no solo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales, que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos consejos indianos jugaron en los primeros tiempos de la colonización un papel tan destacado como el que hubieran de desempeñar en la Metrópoli los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> OTS Y CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA. "HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMÉRICA Y DEL DERECHO INDIANO". Pág. 143-144.

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: La de los municipios insulares que corre de 1492 a 1519, y la etapa de los Municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1529.

Los Municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las Islas Caribeñas. Santo Domingo y Cuba, aparecen como los principales territorios insulares, en ellos proliferaron múltiples Villas y Ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.

La gubernatura de Cuba ocupada para 1519 por Diego Velázquez se encontraba organizando años atrás diversas exploraciones a las tierras del occidente.

Así luego de diversas incursiones realizadas con tal propósito, como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, vino a estas tierras la encabezada por Hernán Cortés, quien se había rebelado en contra del Gobernador al pretender aquél relevarlo del mando de la expedición.

Cortés, después de tocar varios puntos de tierras Mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz, consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Velázquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista.

aprovechándose del Derecho Castellano, que bien conocía, ya que había hecho estudios de leyes en Salamanca, procedió a fundar, a nombre del Rey Don Carlos, el primer municipio de América Continental, conocido como LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ, EL 22 DE ABRIL DE 1519, que era viernes santo, de ahí el nombre por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo. Posteriormente se funda el ayuntamiento de Coyoacán y así sucesivamente, con lo cual, al crearse otros municipios de tipo español, vinieron a substituir o marginar a los Calpullis.

Felipe II expidió en 1573 la Ordenanzas sobre el descubrimiento, población y pacificación de las Indias, y luego por una Real Cédula de 1591, convirtió los oficios municipales en cargos vendibles. Solamente se elegía a los alcaldes ordinarios que quedaron encargados de asuntos judiciales.

Cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la Corona Española en manos de Napoleón Bonaparte, en 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, Regidor y Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que la nueva España debía reasumir su soberanía al no existir en la Metrópoli un Monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español -el alto clero, los oidores, los terratenientes, los comerciantes ricos- frustraron el intento independentista arrestando al Regidor, al Síndico y al propio Virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.

### C) LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (1812) Y EL MUNICIPIO.

La Constitución de Cádiz, es un antecedente impactante, ya que ejercía gran influencia en la estructura jurídica del municipio mexicano. Esta Constitución regula al ayuntamiento como órgano del gobierno local.<sup>11</sup>

El autor Mario Moya Palencia, señala que: "El último esfuerzo porque resurgieran las clásicas instituciones municipales españolas, tuvo lugar en la Constitución de Cádiz de 1812 "que estableció en los artículos 309 a 316, 321 a 335 que para el gobierno interior de los pueblos mayores de mil almas habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, Regidores y el Procurador Síndico, nombrados por elección cada uno, que -bajo el control de los jefes políticos- administrarian sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirán cuentas a la Diputación provincial".<sup>12</sup>

Entre los puntos negativos, cuando menos por la negativa influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de jefes políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía. Ya que los jefes políticos presidían el gobierno de los Municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaban la ejecución de las leyes y ordenamientos del

---

<sup>11</sup> MOYA PALENCIA, MARIO. "TEMAS CONSTITUCIONALES". Editorial U.N.A.M., México 1978. Pág. 39.

<sup>12</sup> Idem. Pág. 41.

gobierno dentro del municipio, era el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos. Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaban el gobierno local durante todo el siglo XIX.

#### **D) ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN.**

Refiere, el autor Robles Martínez, que en éste documento se organiza el poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del municipio, no lo estructura, aunque señala algunas disposiciones que presuponen la existencia del municipio.<sup>13</sup>

#### **E) LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814 Y EL MUNICIPIO.**

El 22 de octubre de 1814 el Congreso del Anahuác convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", conocida como Constitución de Apatzingan.

Este ordenamiento no contempló expresamente al municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos, como, "Los Sentimientos de la Nación", ni el acta solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional.

---

<sup>13</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 75.

En forma indirecta el artículo 208 establece: "En los pueblos, Villas y Ciudades continuaran respectivamente los gobernantes y Repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no es adopto otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

#### **F) REGLAMENTO PROVISIONAL Y POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.**

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, establece las elecciones de los Ayuntamientos, señalando que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador. Los jefes Políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones.

Las poblaciones pequeñas tendrían uno o dos alcaldes, uno o dos Regidores, uno o dos Síndicos elegidos por su vecindario, esto a consideración de los jefes políticos.

#### **G ) LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.**

La Constitución Federal de 1824 dispone en el artículo 152 que la administración interior de los pueblos estará a cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos. El artículo 153 dividía al Estado en Distritos, gobernado cada uno por un prefecto, el cual era responsable de la seguridad

---

pública. Los Distritos a su vez se dividían en partidos que estarían a cargo de un subprefecto y sus funciones eran las mismas que las del prefecto.

Esta constitución establecía que el ayuntamiento se integraría por un alcalde o alcaldes y regidores designados por elección directa. Los ayuntamientos se renovaban anualmente. Las funciones de los alcaldes eran de conciliadores en materia civil de menor cuantía, en materia penal sobre injurias y faltas leves. Los ayuntamientos tenían atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.<sup>14</sup>

Este período, es sumamente complejo y de una enorme turbulencia política, como es manifiesto; el espacio histórico en que tuvo lugar la primera República Federal constituye además el punto de partida de la naciente organización independiente y de los esfuerzos por delinear un proyecto liberal de Nación, paralelamente a la construcción de la administración interior de las entidades federativas y con ello de su administración local. El Estado de México como entidad territorial del proyecto nacional aparece en la "Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano", expedida el 17 de noviembre de 1821, por la Junta Provisional Gubernativa. La integración formal al esquema político territorial

---

<sup>14</sup> Idem. Pág. 91.

de la novísima Federación se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824.

Asimismo, en la primera sesión del 2 de marzo de 1824 del Congreso Local de la entidad se expiden dos Decretos: En el primero se nombra Gobernador Interino a Melchor Múzquiz; en el segundo se formaliza la erección del Estado de México y se delinean las bases para la organización provisional del gobierno interior del Estado de México. En la organización de la entidad y de la administración interior, la Legislatura tuvo un destacado papel apoyada en gran medida en el ideólogo de aquellos primeros años de vida independiente que fue el Dr. José María Luis Mora; en el Contexto de la organización municipal, se concretó la iniciativa en el "Dictamen presentado al Congreso del Estado de México para la organización de los ayuntamientos", que fue la base para la elaboración del Decreto del 9 de febrero de 1825, para la organización de Ayuntamientos, decretó que adopta el mismo nombre que el dictamen de Mora. Se traslada así a la época correspondiente a la Primera República Federal de México, la trayectoria de desarrollo y evolución del municipio en nuestra entidad, pues el mismo no desaparece, a pesar de que el sistema de intendencias en lo fundamental debilita a los municipios. Resulta de relevancia destacar, una frase de Alexis de Tocqueville, que encierra un profundo conocimiento del proceso de desarrollo del Estado moderno en su tránsito del Estado absolutista a Estado de derecho, al afirmar: "La centralización no es una

obra de la Revolución sino del antiguo régimen." Con este pensamiento hacia referencia a la rica herencia del Estado absolutista al moderno Estado burgués de derecho. En relación a la organización de los ayuntamientos en el Estado de México, durante esta fase estuvo determinada por el número de habitantes de la respectiva -tratándose de cabeceras de Distrito y de partido-, y tuvo como antecedente lo contemplado por la Constitución de Cádiz.

En cuanto a la legislación, se condensa en cuatro ordenamientos básicos:

- Decreto No. 2 del 2 de marzo de 1824, sobre la organización provisional del gobierno interior del Estado de México, compuesta de los Partidos que comprendían la provincia de éste nombre.
- Decreto No. 18 del 6 de agosto de 1824, Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado.
- Decreto No. 36 del 9 de febrero de 1825, para la organización de ayuntamientos del Estado.
- Decreto No. 89 del 14 de febrero de 1827, Constitución Política del Estado Libre de México.

#### **H) CENTRALISMO. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.**

Dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México Independiente: Los Liberales y los Conservadores, los primeros pugnando por la forma de gobierno republicano, democrático y

federalista y los segundos pretendiendo que gobernara las clases preparadas y luchando posteriormente, por la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alamán resumía sus principios diciendo: "El primero es el conservar la religión católica, entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, estamos decididos contra la Federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los Ayuntamientos efectivos, y contra todo lo que se llame elección popular mientras no descansa en otras bases."<sup>15</sup>

Las reformas eclesiásticas y militares propuestas por Gómez Farías, quien en su carácter del Presidente gobernó de 1832 a 1834 en ausencia del Presidente Santa Anna, propiciaron la división del Partido Liberal, ya que en una parte conocida como los "Moderados", aceptaba la necesidad de las reformas, pero consideraba que su implantación debía ser paulatina y por la vía de la persuasión y el otro grupo llamado los "Puros", quería hacerlo con medidas prontas y enérgicas. Al ligarse moderadores y conservadores se suspendieron las Reformas de Gómez Farías y regresó Santa Anna al poder.

En estas bases constitucionales de la República Mexicana se señala que para el gobierno de los Departamentos habrá Gobernadores y

---

<sup>15</sup> Idem. Pág. 93.

Juntas Departamentales; estas tendrían atribuciones: "Económicas, Municipales, Electorales y Legislativas que explicará la ley particular de su organización."

## **I) EL MUNICIPIO EN EL PERIÓDO DE LOS REGIMENES UNITARIOS.**

### **1.1.1. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

El Constituyente dividió la nueva ley fundamental en siete estatutos por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

La Primera Ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

La Ley sexta regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.

Establecía que la República se dividiría en Departamentos, estos en Distritos, los cuales a su vez se dividirían en Partidos. Los ayuntamientos eran electos popularmente.<sup>16</sup>

El Departamento estaba a cargo de un Gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta departamental y duraba ocho años en su cargo.

---

<sup>16</sup> MACEDO MIGUEL. "EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN SOCIAL" Tomo I. Op. Cit. Por OCHOA CAMPOS. Pág. 237.

Las Capitales de Departamentos se gobernaron por Ayuntamientos también aquellos puertos con cuatro mil habitantes y los pueblos con más de ocho mil habitantes. En las Localidades en las que no hubiesen Ayuntamiento habría Jueces de Paz bajo cuyo mando estaría la Policía estos serían designados por las Juntas Departamentales.

Los Ayuntamientos eran electos popularmente. Para ser integrante del ayuntamiento además de los requisitos de ciudadanía como de vecindad y de edad, había uno económico en el sentido de que debía tener un capital que le produjera más de quinientos pesos mensuales.

Al Ayuntamiento se le señalaba entre sus obligaciones las de seguridad, asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas.

Los Alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales. Se establecieron los Prefectos y Subprefectos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos.

Las Ordenanzas Municipales eran legisladas por las Juntas Departamentales.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la Centralización del Poder, pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y

se prolongaría hasta 1910, siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución.

Su vigencia fue efímera ya que no satisfizo ni a los “puros” y a los “moderadores”, por ello en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los Poderes, a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el ayuntamiento lo integraría solo Regidores y Síndicos que se renovarían por tercios cada dos años; así, al suprimiese el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional.

### 1.2.1 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Esta ley fundamental de carácter centralista estableció respecto a la organización municipal que el territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades.<sup>17</sup>

La ley contiene disposiciones respecto a los municipios solo en su artículo 134. “De las facultades de las Asambleas Departamentales”, en su fracción X, dispone: “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

---

<sup>17</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 109.

“ en su fracción XII señala: “Aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural,” en su fracción XIII señala: “Aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.” Estas nuevas bases centralistas reglamentaron en forma deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836.<sup>18</sup>

Esta Constitución también se ocupó de que la Institución Municipal quedara supeditada a los gobernantes y Asambleas Departamentales quienes designaban a los funcionarios de los Ayuntamientos, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijaban los arbitrios y gastos anuales.

## **J) LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, DURANTE LA REPÚBLICA CENTRALISTA.**

El periodo centralista, tiene como premisas inmediatas una reforma político-administrativa modernizadora (la Reforma de 1833), espacio histórico en que se incubó lo que genéricamente conocemos como República Centralista, la cuál en sus planteamientos básicos esquematiza una genuina hipercentralización, que desdobra la centralización política y administrativa y cuya acción se irradiaba hasta los Distritos, Partidos y Ayuntamientos.

---

<sup>18</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 169.

La reestructuración política administrativa fue de cobertura amplia, extendiéndose hasta la vida municipal, de tal suerte de que muchas de las medidas adoptadas prevalecieron a lo largo del siglo XIX y principios del presente; en éste sentido las reformas incorporadas no permiten afirmar que la normatividad de la vida local y su concreción fue uno de los ejes en que se hizo girar la acción de gobierno de los Departamentos y de la República Centralista.

El Centralismo, se formaliza a partir del veintitrés de octubre de 1835 al derogarse la soberanía de los Estados y se prolonga virtualmente hasta el 22 de agosto de 1846 al retomar el Federalismo. Con igual día pero de abril de 1853, conforme a las bases para la administración de la República, el país retornó al Centralismo y las entidades a las categorías de Departamentos; previamente se había librado la desigual lucha contra la Unión Americana. En 1855 Santa Anna abandona el país y Juan Alvarez a la cabeza del Ejecutivo Federal convoca para la integración de un nuevo Congreso Constituyente. Inmediatamente después se abre el período histórico de la Segunda Gran Reforma.

Así mismo en este periodo se llevo a cabo una profunda legislación que se concretó en las denominadas Ordenanzas Municipales, las cuales constituyeron un instrumento fundamental para la organización de la vida político-administrativa del país, en congruencia con las condiciones características de la República Centralista; el procedimiento que se



estableció para la generalización de las Ordenanzas partía del origen mismo, que correspondía a la Excelentísima Junta Departamental de México, seguidamente se publicaron para su instrumentación en un plano departamental, tocando en este caso al Gobernador y a las Juntas Departamentales llevar a cabo tal quehacer, finalmente, ya en un plano local se concentraban por parte de los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.

#### **K) LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MUNICIPIO.**

Restaurado el Federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva carta Constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Alvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla, señala el Maestro Tena Ramírez, que: "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."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO". Pág. 604. Fracción II, quedo íntegramente como III por adiciones y reformas de 10 de junio de 1898.

Esta Constitución en su artículo 109 establecía: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política del municipio libre, administrado por el ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente."

En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos Municipales, si bien no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y los Ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados. La Constitución de 1857 tan notable en múltiples materias, no así en la cuestión municipal, ya que mencionó las generalidades.

#### **L) EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.**

Este ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, en el Castillo de Chapultepec, el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia a más de efímera, muy parcial en las áreas dominadas por el Imperio. La tenaz lucha de Don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia.

El Imperio -a decir de OCHOA CAMPOS- tratando 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 y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicios contra incendio, ornato, y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública."<sup>20</sup>

#### **M) EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO. LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX.**

El municipio durante este prolongado período (1867-1919), alcanza su nivel más refinado correspondiente a la época del México decimonónico, coincidente además con un modelo fuertemente centralizado donde se coloca como única autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado al Jefe Político, lo que agregado a las condiciones político-administrativas y del "estilo personal de gobernar" del Caudillo,

---

<sup>20</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS MOISES.



encarnado en la figura de Porfirio Díaz, continúan empujando al país por la ruta de la centralización; con ello el municipio se ve ampliamente supeditado a las autoridades Distritales y Estatales.

La época de la Historia de México que va de 1867 a 1919, admite los apelativos de duradera, pacífica, autoritaria, centralista, liberal, positivista, concupiscente, progresista, urbana, dependiente, extranjerizante y nacionalista. El autoritarismo de entonces fue una mezcla de concentración del poder en una sola voluntad superior, incumplimiento de la Ley, abandono de la crítica política, indiferencia popular hacia los actos electorales y eficacia de los órganos administrativos.<sup>21</sup>

En general la Dictadura de Porfirio Díaz, que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las Jefaturas Políticas, creadas en la Constitución de Cádiz fueron el instrumento que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas Jefaturas dependían del Gobernador del Estado, el que, a su vez, no era sino enviado del Dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento de los Ayuntamientos. Aún pensadores de marcado signo "porfiriano" como el

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ, LUIS. "EL LIBERALISMO TRIUNFANTE". En Historia General de México. Tomo III. Pág. 271-273.

brillante jurista Miguel S. Macedo, se percataban de la grave situación de las municipalidades y de su precaria economía. Así pues, a las restricciones que los Ayuntamientos tenían que someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a distribución de los fondos, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Y confesaba claramente: "Lo cuál nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los Ayuntamientos no pudo ser más patente y que jamás el municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder ni siquiera una Institución distinta y separada de la que en general tuvo a cargo la administración pública."<sup>22</sup>

Existe coincidencia entre los investigadores de los temas municipales en afirmar que el Municipio Mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de Gobernadores, Prefectos, Subprefectos y Jefes Políticos.

Dicho estado de cosas daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano, el Municipio Libre.

---

<sup>22</sup> MACEDO, MIGUEL. Op. Cit. Pág. 47.

Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios de las más encontradas tendencias, son unánimes en abogar por la emancipación municipal que, finalmente se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

## CAPÍTULO II

## CAPÍTULO II

### MUNICIPIO

#### CONCEPTOS GENERALES

##### 2.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE MUNICIPIO.

El vocablo Municipio proviene del latín, compuesto por dos locuciones: el sustantivo *MUNUS* que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones y el verbo *CAPERE*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas; de la conjunción de éstas dos palabras surgió el término latino *MUNICIPIUM*<sup>23</sup> define etimológicamente a las ciudades en la que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios de esas comunidades.

De ahí, se deriva el concepto *MUNICIPE*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también es frecuente encontrar el término *Municipia*, para

---

<sup>23</sup> Cfr. COROMINAS, JOAN Y JOSÉ A. PASCUAL. DICCIONARIO CRÍTICO Y ETIMOLÓGICO CASTELLANO E HISPÁNICO. Vol. IV.

referirse en general a todas las ciudades que el Derecho Romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Por lo que se refiere a la palabra *COMMUNE*, es usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales, su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado que significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

En el idioma latino con frecuencia se encuentran otros términos asociados a los anteriores vocablos, como es el caso de los juramentos comunales o municipales (*jura communia*) que a decir de los *Dutailis*, eran necesarios para la existencia de los Municipios, señalando que: "... sin asociación por juramento, *jura communia*, no había Municipio y esa acción bastaba para que existiese el Municipio."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> PETISDUTAILIS. Citado por el Lic. Reynaldo Robles Martínez, en su obra *El Municipio*. Pág. 64.

## 2.2. DEFINICIONES

### MUNICIPIO

EL MUNICIPIO.- Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. Así el Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por un vínculo en el cual establecen su domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que en la misma se derivan.<sup>25</sup>

Para el Lic. Reynaldo Robles Martínez el MUNICIPIO: "Es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida común, del disfrute pro-indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven."<sup>26</sup>

El Jurista Julián Salazar Medina define al MUNICIPIO: "Como una agrupación natural de familias que se forman mediante la

---

<sup>25</sup> DE PINA VARA RAFAEL. "DICCIONARIO DE DERECHO". Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 356.

<sup>26</sup> ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. "EL MUNICIPIO". Editorial Porrúa, S.A. México 1987. Pág. 65.

atracción ideal de fuerzas que las unen, formando eminentemente asociaciones de vecindad."<sup>27</sup>

El maestro Juan Ugarte Cortés define al MUNICIPIO: "Comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos. Siempre se ha visto así al Municipio por la Doctrina: aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano."<sup>28</sup>

El doctrinario Cuesta nos dice el MUNICIPIO: "Es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad con domicilio o habitación permanente y por las relaciones o necesidades comunes que de la misma se derivan."<sup>29</sup>

El autor Adolfo Posada refiere al respecto: "Lo característico del municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad."<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> SALAZAR MEDINA JULIAN. "ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL". Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. 1987. Pág. 17-20.

<sup>28</sup> UGARTE CORTÉS, JUAN. "LA REFORMA MUNICIPAL". Editorial Porrúa S.A. México 1985. Pág. 132.

<sup>29</sup> CUESTA, citado por Robles Martínez. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>30</sup> POSADA, ADOLFO. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. Pág. 66.

Miguel de la Madrid manifiesta que: "El municipio es sociedad natural domiciliada. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa ...activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral."<sup>31</sup>

El maestro Reynaldo Pola nos dice: "El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hayan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento."<sup>32</sup>

El Jurista Mendieta y Nuñez, por su parte menciona que El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento."<sup>33</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano nos da la siguiente definición: "Municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y a la organización política de los Estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, Estados y Federación."<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> DE LA MADRID, MIGUEL. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. Pág. 67.

<sup>32</sup> POLA, REYNALDO. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>33</sup> MENDIETA Y NUÑEZ. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>34</sup> DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Editorial Porrúa S.A., Iera Edición, México 1988. Pág. 2166.

La Enciclopedia jurídica Omeba nos da el siguiente concepto: "El municipio o municipalidad es jurídicamente una persona de derecho público, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior al Estado."<sup>35</sup>

La Real Academia Española, define al Municipio como: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento."

La Enciclopedia Espasa Calpe, refiere, que: "El Municipio es una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, en la que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)."<sup>36</sup>

Una definición clásica es la del autor Tocqueville, quien expone su idea de la comuna o Municipio, al enunciar: "La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios."<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XIX, 1976. Pág. 961.

<sup>36</sup> ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA ESPASA CALPE. S.A. Tomo XXXVII.

<sup>37</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. "LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA". Pág. 78.

La definición más amplia de la que también se hace necesario incluir es la del doctor Quintana Roldán, quien afirma, que: "El Municipio es la Institución Jurídica, política y social, regida por un ayuntamiento que tiene como finalidad organizar a una comunidad en 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."<sup>38</sup>

El MUNICIPIO es la célula de la organización político-administrativa constituida por un vecindario estable en una extensión geográfica determinada, con un gobierno que se rige por sus normas jurídicas de acuerdo con sus necesidades e intereses comunes; y cuya finalidad es el bienestar y la seguridad de la sociedad.

#### **A). MUNICIPIO LIBRE**

**EL MUNICIPIO LIBRE.-** Es la base de la división territorial y de la organización social, política y administrativa de los Estados de la Federación; cuenta con autonomía política, administrativa y financiera, es decir, ésta sujeto a la normatividad jurídica del mismo, se encuentra administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá

---

<sup>38</sup> QUINTANA ROLDAN, CARLOS FRANCISCO. "EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO". Tesis Doctoral. Pág. 9.

entre éste y el gobierno del Estado ninguna autoridad intermedia; es la instancia más cercana o el acceso más corto de la ciudadanía al gobierno.

De acuerdo con la Constitución General de la República en su artículo 115, el Municipio reúne ciertas características básicas a saber: libertad de administración, personalidad jurídica, libertad en materia financiera. Comparando ésta idea, con lo que realmente sucede en la práctica se ve que dichas características son en gran parte teóricas, ya que en la práctica no las podemos considerar del todo reales, ya que, por citar un ejemplo, se da al Municipio una libertad política, sin embargo, la ley que rige a los Municipios del Estado, es una Ley de carácter estatal, así pues, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es la que regula a los Municipios, a los que solamente se les otorga, mediante los Ayuntamientos crear y formular sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos internos.

## **B). AYUNTAMIENTO**

**EL AYUNTAMIENTO.**- "Es el órgano colegiado, deliberador que asume la representación del Municipio y esta integrado por el Presidente Municipal - en algunos países se le denomina intendente o ejecutor- él o los Síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los Juicios ante los Tribunales Locales o Federales y los Regidores a cuales se les asignan comisiones específicas por ramo como los

de hacienda, mercados, parques y jardines etc., es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el AYUNTAMIENTO y tanto el Presidente Municipal, como los Síndicos y Regidores son electos popularmente".<sup>39</sup>

También se le ha definido como la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio."

El AYUNTAMIENTO es en sí el órgano superior gobierno y de administración de todo el Municipio, éste es un cuerpo colegiado que detecta la Representación popular o política de la comunidad social, es plural en virtud de que es factible encontrar en su composición tanto la representación política mayoritaria, como la representación minoritaria, a este órgano de gobierno sus atribuciones gubernamentales dentro de su ámbito están conferidas, así como su funcionamiento puede darse en forma colegiada o en comisiones.

Escriche anota que el Ayuntamiento es el Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 14.

<sup>40</sup> ESCRICHE. Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. Pág. 14.

El Diccionario Jurídico Mexicano refiere: "Ayuntamiento es la corporación pública que se integra por un alcalde o Presidente Municipal o varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del Municipio."<sup>41</sup>

El Ayuntamiento también llamado cabildo o consejo es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del Municipio. Solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el Presidente Municipal, que forma parte también del ayuntamiento como presidente del consejo."<sup>42</sup>

El Ayuntamiento es el órgano colegiado integrado por Presidente Municipal, un número determinado de Síndicos y Regidores que determine la ley, elegidos por elección popular, con capacidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cargo las funciones de legislación y decisión en el aspecto administrativo.

Resumiendo la función del ayuntamiento es la representación de la vida municipal.

---

<sup>41</sup> DICCIONARIO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 304.

<sup>42</sup> MONTAÑO AGUSTÍN. "MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL". Editorial Trillas S.A. de C.V. México 1987.

### C). CABILDO

CABILDO.- También llamado ayuntamiento.

SALA DE CABILDOS (o reunión de cabildo) lugar donde normalmente sesiona el ayuntamiento o las juntas de los municipios.

### D). REGIDORES

Los regidores, miembros del ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del Municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el Presidente Municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento<sup>43</sup> en materia de:

- Gobernación
- Seguridad pública
- Educación
- Comunicaciones
- Obras publicas
- Salubridad
- Asistencia
- Aguas

---

<sup>43</sup> MONTAÑO, AGUSTÍN. Op. Cit. Pág. 21.

- Agricultura
- Ganadería
- Comercio
- Industria
- Trabajo
- Forestación
- Mercados
- Ornato
- Alumbrado público
- Economía
- Estadística
- Otros servicios

#### **EJ. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El Consejo de Participación Ciudadana, es el órgano auxiliar del ayuntamiento elegido a través del voto libre, secreto y directo de los vecinos de la localidad, y cuyas obligaciones son: elaborar y mantener el censo, informar deficiencias de los servicios públicos municipales, participar en la preservación y restauración del medio ambiente y protección civil de los ciudadanos, coadyuvar al cumplimiento de los programas municipales cuando el ayuntamiento lo solicite y las demás que estén previstas en el reglamento de su ámbito.

## F). DELEGADOS MUNICIPALES

Los Delegados municipales son auxiliares que representan a la autoridad civil en los poblados foráneos de los municipios. Deben ser ciudadanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así mismo deben saber leer y escribir; ser vecinos de la jurisdicción de que se trate y de notoria buena conducta.<sup>44</sup>

## G). DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS

- a) **SECRETARIO MUNICIPAL.**- Es el jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal. Es nombrado y removido libremente por el presidente. Despacha y autoriza todos los asuntos que competen al ayuntamiento y a la presidencia municipal; asimismo auxilia a esta última en sus funciones de registro civil. El secretario municipal puede ser nombrado de entre los regidores del ayuntamiento.<sup>45</sup>
- b) **TESORERO MUNICIPAL.**- Es una autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto. El tesorero debe hacer, previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del presidente y del síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la independencia a su cargo.

---

<sup>44</sup> Idem. Pág. 28.

<sup>45</sup> Idem. Pág. 26.

### 2.3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

Existe una diferencia en cuanto a la clasificación de los autores, en cuanto a los elementos que integran el Municipio, Luigi Ferrari, considera que son tres, es decir Territorio, población y personal administrativo.<sup>46</sup>

A juicio del Dr. Quintana Roldan, son territorio o término municipal, población, gobierno, la relación de vecindad y la autonomía.<sup>47</sup>

Sin embargo, para el Dr. Robles Martínez, a su juicio, son: población, territorio y gobierno.<sup>48</sup>

Del estudio del último autor señalaremos:

#### A). POBLACIÓN

El primer elemento para la integración de un Municipio es la población. La población de un Estado, es un agregado humano que tiende a ser la unidad, la cuál entre más se logra, más eficaz es el Estado.

Al respecto el Diccionario de Derecho nos da el siguiente significado, Población es el elemento personal del Estado, está formada por las naciones, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de la población. La población de un Estado vale

---

<sup>46</sup> FERRARI, LUIGI. Citado por Adriana Carmona Romay, en Notas sobre la Autonomía Municipal, pág. 16.

<sup>47</sup> QUINTANA ROLDAN, CARLOS FRANCISCO. Op.Cit. pág. 19.

<sup>48</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 143-155.

sobre todo como pueblo constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes mantenedor de aquél en el espacio y en el tiempo.

El Dr. Reynaldo sostiene: "El Municipio como célula de organización requiere una población pero esto no le basta sino que requiere una población unida por vínculos de identificación, como los que dan un mismo lenguaje, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y vestido."<sup>49</sup>

La población son todas las personas establecidas en un lugar y espacio determinado, para satisfacer sus necesidades y desarrollo social, económico y político.

En este elemento en estudio, el humano se caracteriza por una asociación de vecindad, la solidaridad es parte integral del Municipio. Por lo tanto, es de vital importancia dentro de una comunidad, la convivencia cotidiana.

Para adquirir la vecindad, una persona debe tener domicilio establecido por un tiempo generalizado; en varios Estados de la República de seis meses, además de anotarse en el registro municipal, para perderla, se señalan como causas de ausencia legalmente declarada, por la manifestación expresa de residir en otro lugar, por ausencia del territorio municipal por un plazo mayor de un año, y de seis meses por no manifestar a la autoridad municipal el cambio de vecindad, y por la declaración judicial.

---

<sup>49</sup> Idem. Pág. 69.

## B). TERRITORIO

De acuerdo a nuestra Carta Magna, en su artículo 115, señala, que los Estados deben tener como base de su división territorial al Municipio., de ahí, que el territorio de una identidad es la suma de los territorios municipales más el que corresponda al Distrito Federal. Este segundo elemento del municipio es considerado como el empleo, bienes y servicios satisfactorios para la prosperidad de la ciudadanía espacio geográfico indeterminado donde se desarrolla una comunidad, que se sirve de los recursos naturales del lugar y se desarrollan actividades generadores de fuentes de empleo, bienes y servicios satisfactorios para la prosperidad de la ciudadanía.

Para Kelsen, el Territorio es: "El ámbito espacial de validez del orden jurídico."<sup>50</sup>

Así, dentro de la infinidad de componentes que existen sobre territorio, hemos considerado que los más importantes son los que entienden al territorio, al espacio municipal en el que se demarca la jurisdicción del ayuntamiento., otros consideran, que es donde se da la compenetración y armonía de los individuos y entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo lugar..., para otros, el territorio configura el supuesto físico del Municipio, se trata del sitio o lugar

---

<sup>50</sup> HANS KEISEN. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO" 1949. Pág. 218

donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político.

Autores mexicanos, como el Dr. Miguel Acosta Romero, hace referencia en cuanto a que, "Las entidades Federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución en el Artículo 43 y estructuradas en el artículo 116, y el Municipio, previsto también en la propia Constitución en el artículo 115, de donde la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía, que va señalándose de tal manera que los Municipios tienen la autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del Territorio Municipal."<sup>51</sup>

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas o factores convencionales, decisiones político-administrativas y regulación jurídica en cada entidad federativa.

El Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo, no sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie que alcanzan sus límites.

Es por ello que el territorio Municipal no es una parte que desintegre la entidad Federativa, sino por el contrario, es la porción que unidas a las semejantes, integran a la propia entidad lo que a su vez es similar e integra a la Federación.

---

<sup>51</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "EL MUNICIPIO" Editorial Porrúa, México 1975, Pág. 572.

De lo anterior podemos decir que el Territorio es la extensión de tierra que depende de un Estado, y en el cual habita la población que sirve y explota sus recursos naturales.

En cuanto al Territorio Municipal podemos mencionar que es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

### C). GOBIERNO

Nuestro tercer elemento para la integración de un Municipio es el Gobierno (del latín *GUBERNATIONS, DE GUBERNARE*, Gobernar), en el lenguaje usual es el sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc.

El gobierno es el grupo de personas, que ejercen el poder, es la dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

El Municipio es la forma de su división territorial en la que está dividido el Estado y el país para ejercer su gobierno.

El jurista Reynaldo Robles establece lo siguiente: "El régimen del gobierno municipal se establece y regula por el orden jurídico tanto por la entidad federativa que señala las bases fundamentales de su organización como por la entidad local, quien respetando las normas

anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.<sup>52</sup>

De esta manera en el aspecto externo el municipio está sujeto a la organización que le imprima el Estado, y subordinado jurídicamente, en el aspecto interno goza de una autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones y puede en general autogobernarse eligiendo sus autoridades para que lo representen.

Así tenemos que este elemento es el encargado de regular las conductas de la sociedad, sancionándolos de diferentes maneras, según sean las infracciones correspondientes, con esto se logra mantener la unidad del grupo poblacional y la entidad social, constituyendo de esta forma el gobierno más cercano a la población en general.

#### **2.4. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.**

El Municipio se presenta como una forma de descentralización dual: Política, porque sus autoridades asumen los cargos públicos como consecuencia de procesos electorales en los que interviene directamente la ciudadanía y porque tiene una cierta y determinada competencia que le es propia y exclusiva; Administrativa, porque en parte del

---

<sup>52</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 73.

territorio se asienta un grupo comunitario que tienen autoridades administrativas que deben de atender a la satisfacción de las necesidades colectivas. Partiendo del texto original de la Constitución de 1917, y considerando además las diversas formas que en materia municipal se han hecho, se pueden desprender las siguientes características:

- Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones Municipales.
- Se otorga capacidad a los Municipios para contar con patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que les sean necesarios para atender sus responsabilidades con la comunidad.
- En cuanto a la autonomía política, se le concede el derecho para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los ayuntamientos.
- Reglamenta con precisión lo relativo a lo no reelección de los miembros del ayuntamiento.
- Se establecen facultades de los Municipios para participar en la planeación y regulación de los ayuntamientos urbanos y conurbados para que se regule

de manera conjunta entre la federación, los Estados y los propios Municipios.

- En cuanto a la autonomía financiera, precisa que los Estados deben aprobar las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

# CAPÍTULO III

## CAPÍTULO III

### MARCO JURÍDICO QUE REGULA AL MUNICIPIO Y AL SINDICO

#### 3.1. EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La Revolución mexicana de 1910 manifestó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa ni plan revolucionario que no abogase en favor del ayuntamiento e incluso sugiriese medidas para su superación y manifestación autónoma. A esta situación obedeció el que la Constitución del 5 de febrero de 1917 hiciese referencia a la institución municipal en muy diversas y numerosas disposiciones, aunque haya sido en el artículo 115 donde le dio un tratamiento sistemático y establece principios generales del derecho municipal.

Sin embargo, la libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio requiere la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que

económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando al respecto, los ciudadanos se reencuentran con sus municipios, ya que por su estrecho contacto con la población constituyen las auténticas escuelas de la democracia ya que podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole a la Constitución, los elementos y atribuciones conceptuales, los cuales son traducidos en sus tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.<sup>53</sup>

En nuestro texto Constitucional actual se encuentran señalados los niveles de gobierno, los cuales deben de desarrollar y ejercer la administración pública. El artículo 40 Constitucional dispone:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Nuestro Estado mexicano, es un Estado que se encuentra integrado por entidades federativas, éstas a su vez se integran por municipios de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, el cual establece en su primer párrafo: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

---

<sup>53</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Págs. 141-145.

división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.”

El artículo 115 constitucional a partir de 1917 ha sufrido varias modificaciones, pero es la reforma del año 1983 la que sin duda tiene mayor trascendencia jurídica y política; acerca de tal reforma el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, nos planteó que a mediados de la década de los 70's se celebraron las primeras reuniones nacionales con presidentes municipales y se inició el inventario de problemas relacionados con su gestión administrativa, así como también se dieron pasos importantes hacia una mayor descentralización en lo administrativo, en lo político y en lo económico.

Las reformas al artículo 115 tienen una gran trascendencia jurídica y política, ya que supera las omisiones de la Constitución de 1917 y además se convirtió en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

Las reformas al artículo antes citado perfilan al municipio a una nueva fase de desarrollo, entre las que sobresalen las siguientes:

- I. Se ratifica el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y queda establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

- 
- II. Se fortalece el poder municipal al restituir a los ayuntamientos el conjunto de los asuntos comunitarios y al mismo tiempo se fortalece la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.
  - III. Se establece un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos y legitima la facultad de los municipios de compartir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo económico y social.
  - IV. Se conserva el concepto original del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda por los municipios y se delimitan sus fuentes tributarias, reservándosele los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.
  - V. Se dotó al municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
  - VI. Se definen y establecen con claridad los servicios mínimos que le corresponde proporcionar al municipio.
  - VII. Se establecen criterios uniformes y los procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad jurídica a los gobernados y sus representantes.
  - VIII. Se amplían los cauces participativos de los partidos políticos al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

IX. Se amplían explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123 constitucional les confiere.

X. Se establece un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permite: conservar al patrimonio institucional de los municipios, graduar y diferenciar las reformas en cada estado de acuerdo a las características de heterogeneidad existentes entre los municipios.<sup>54</sup>

La nueva legislación constitucional en función del municipio y su fortalecimiento expresa por un lado el cambio estructural, la modernización de la sociedad mexicana, la voluntad política del régimen y por otro lado constituye un contraste para calibrar el grado de desarrollo relativo que observa el municipio y sus órganos políticos en el concierto de las entidades federativas.

Así, el contenido del artículo 115 Constitucional actualmente establece lo siguiente:

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

---

<sup>54</sup> MORENO ESPINOZA, ROBERTO. Pág. 200.

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.

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 electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan 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, suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir 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 procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio 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 demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;

- e) Panteones;
- 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 socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa 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.

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios 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 de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a 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 regularización 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 necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, 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.

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

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

IX. (Derogada).

X. (Derogada).

Haciendo un análisis del artículo 115, lo podemos concretizar en los siguientes puntos:

- a) Conjunto de normas que regulan la administración, integración, suspensión y desaparición de los ayuntamientos.
- b) Personalidad jurídica propia del Municipio;
- c) Atribuciones de los ayuntamientos;
- d) Servicios Públicos a cargo de los ayuntamientos;
- e) Administración libre del fisco municipal;
- f) Elecciones por el principio de representación proporcional en los municipios.

Así, al resumir los rasgos generales de la Legislación Mexicana podemos decir que el Municipio tiene facultades que se pueden asociar en tres categorías:

- A) Facultades de la administración para los intereses locales del Municipio.
- B) Facultades para el manejo de la Hacienda Municipal.
- C) Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera Autoridad Política del lugar.

Por lo que respecta al régimen imperante en los Estados Unidos Mexicanos, el artículo antes mencionado establece que el gobierno es:

**REPUBLICANO.** Porque la jefatura del mismo no es vitalicia sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular.

**REPRESENTATIVO.** Porque nuestro gobierno para el beneficio de todos; debe designarse un mandatario o representante en forma directa o inmediata por el pueblo.

**POPULAR.** Porque todo el pueblo interviene en la elección de su representante.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> MONTAÑO, AGUSTÍN. Op. Cit. Pág. 11.

---

Los principios relacionados con la administración municipal

son los siguientes :

1. El municipio tiene personalidad jurídica, por lo que es sujeto de derechos y obligaciones.
2. El ayuntamiento es la autoridad y el órgano administrativo del municipio.
3. El ayuntamiento está formado por un presidente municipal, varios regidores y varios síndicos (estos según el principio de representación proporcional ); todos ellos con sus respectivos suplentes.
4. El ayuntamiento es designado por elección popular directa.
5. Los miembros propietarios del ayuntamiento no pueden ser reelectos para el periodo constitucional inmediato, ni electos como suplentes.
6. Los miembros suplentes del ayuntamiento sí pueden ser electos como propietarios, cuando no hayan estado en ejercicio.
7. No debe haber ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el Estado.
8. El ayuntamiento trata directamente sus asuntos con las autoridades del Estado o la Federación.
9. El ayuntamiento administra libremente sus ingresos y patrimonio.
10. La hacienda municipal se forma con las contribuciones que aprueba la legislatura del Estado.

11. La hacienda debe ser suficiente para atender las necesidades municipales.
12. La policía municipal depende de los ayuntamientos, excepto cuando el ejecutivo estatal o federal resida permanentemente o en forma transitoria en el municipio, pues en este caso es el ejecutivo el que estará a mando de la policía municipal.

Desde el punto de vista administrativo el Autor Serra Rojas explica que el Municipio es un organismo descentralizado de la administración pública, entendiendo dicha descentralización territorial como una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las Leyes Orgánicas Municipales, las cuales atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Por su parte el maestro Gabino Fraga menciona que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Y realiza un exhaustivo análisis del artículo 115 de la Constitución General de la República a través de sus funciones encuentra aplicable la teoría clásica francesa cuyos caracteres son :

1. La existencia de una personalidad jurídica.
2. La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y por ultimo;
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

En virtud de que nuestro sistema constitucional se ha inspirado en la doctrina clásica, mencionaremos como ésta establece como base de su organización municipal las siguientes :

- I. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (art. 115 Constitucional, Fracción III).
- II. El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados y de la Federación y de su organización política y administrativa (Constitución Federal, art. 115 ).

III. Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formara de las contribuciones que se señalen por parte de las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender a las necesidades municipales (art. 115, Fracción II)

IV. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa ( art. 115. Fracción I)<sup>66</sup>

El municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución Federal como una forma de organización política y no solo administrativa. El Municipio libre es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los Estados de la federación deben acatar y, por lo mismo el municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno, del Estado o de la federación; nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo la única forma que tienen es el Municipio y, por lo tanto deben hacerlo en base al mismo.

El artículo 115, sentó las bases para el funcionamiento municipal Mexicano, estableciendo que cada Municipio se administrara por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, alusión clara a la supresión que se hizo

---

<sup>66</sup> FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, Mexico 1968. Pág. 210.

de las prefecturas y jefaturas políticas del Porfirismo. Estableciéndose esto como normatividad constitucional.

Existe un capítulo en el que los legisladores de 1917 vieron con claridad : "La circunstancia de que el Municipio constituye la mejor escuela para la democracia y que si somos sinceros en ambicionar un régimen democrático, debemos ejercer plenamente nuestros derechos ciudadanos en el sector municipal."<sup>57</sup>

De esta manera podemos observar que la estructura del Municipio actual ha sido producto de una serie de movimientos sociales y políticos que han hecho posible que nuestra legislación Municipal este bien respaldada para definir de manera democrática su organización política, hacendaria y jurídica según lo muestra la normatividad del artículo 115 Constitucional.

### 3.2. EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

Antes de establecer el marco jurídico que regula actualmente al Municipio en el Estado de México es necesario mencionar algunos antecedentes importantes que se han dado en ésta Constitución.

La administración territorial en la Constitución Política del Estado de México de 1917, determina la división territorial en 16 distritos

---

<sup>57</sup> MORENO, DANIEL. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Octava Edición, Editorial PAC de México 1984. Pág. 384.

rentísticos y judiciales que fueron: Chalco, Cuautitlán, el Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango.

En el año de 1919, la materia administrativa observa algunos cambios de cierta relevancia en cuanto a la administración de las personas, cosas, de la vida económica, así como de la administración financiera y de justicia; como son:

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la administración de personas:

- La seguridad, comodidad, higiene y moralidad de los habitantes del municipio y el fomento y seguridad de los intereses de los mismos.
- El abastecimiento y pureza de los artículos alimenticios, aguas, drogas y demás que consuman los propios habitantes.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la administración de las cosas:

- La conservación, arreglo y ornato de la población donde residan los ayuntamientos y de los demás pueblos de su dependencia;

- El aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes y derechos del municipio o de sus dependencias;
- El arreglo de la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y la conservación de monumentos.

Atribuciones orientadas a la administración de justicia:

- Iniciativa de leyes ante la legislatura del Estado;
- Expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno.

La acción del ayuntamiento quedaba plasmada en un informe anual de manera detallada que debía incorporar los siguientes ramos: gobernación, fomento, hacienda municipal, instrucción pública, justicia y salubridad: que constituía los hechos realizados en un periodo de gobierno.

En la segunda mitad del siglo XX, se caracterizan porque la materia y la acción administrativa de este período tienen una estrecha relación por sus características, acciones y actividades concretas en el desarrollo de las mismas. Las funciones y facultades que integran la materia administrativa, son las que corresponden a los ramos de la administración municipal, y son las siguientes:

I. Gobernación y seguridad pública.

II. Hacienda

- III. Educación pública
- IV. Comunicaciones y obras públicas
- V. Salubridad, asistencia pública y aguas
- VI. Agricultura, ganadería, comercio e industria y trabajo.
- VII. Fomento forestal,
- VIII. Mercados, ornato y alumbrado público
- IX. Economía y estadística.

En base a los anteriores ramos se definían las comisiones permanentes del ayuntamiento, con el objeto de estudiar y dictaminar sobre los asuntos de su competencia.

En cuanto a la materia administrativa del municipio se incrementa y enriquece en relación hasta antes de 1950, lo que da cuenta tanto del crecimiento y desarrollo en el ámbito local como de las necesidades de la comunidad en general.

Actualmente la Constitución Política del Estado de México en el Título Quinto, del Poder Público Municipal, Capítulo Primero, De los Municipios, establece lo siguiente:

**Artículo 112.** La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre.

---

Los Municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley Orgánica Municipal.

**Artículo 113.** La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

**Artículo 114.** Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones del ayuntamiento serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

**Artículo 115.** En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

**Artículo 116.** Los ayuntamientos serán asambleas deliberantes y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

**Artículo 117.** Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinara en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

En el Capítulo Segundo se establecen los miembros de los ayuntamientos.

**Artículo 118.** Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los Síndicos electos por ambas formulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

**Artículo 119.** Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor de un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años, anteriores al día de la elección; y
- III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

**Artículo 120.-** No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección: y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de su elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

**Artículo 121.** Para el despacho de los asuntos municipales cada ayuntamiento asignará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

El Capítulo Tercero nos establece las atribuciones de los Ayuntamientos.

**Artículo 122.** Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, La Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales.

**Artículo 123.** Los ayuntamientos desempeñaran dos tipos de funciones:

I. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y

II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

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

**Artículo 125.** Los municipios administraran libremente su hacienda, la cuál se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

**Artículo 126.** El ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.

**Artículo 127.** La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio debe cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de las participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

Por lo que respecta al Capítulo Cuarto, éste nos establece las atribuciones de los Presidentes Municipales.

**Artículo 128.** Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;

- III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;
- V. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley;
- VI. Rendir al ayuntamiento el 1 de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública; y
- VII. Las demás que señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Por lo anterior podemos decir que la Constitución del Estado de México determina lo relativo al gobierno Municipal y específicamente la organización política, la administración interior, y las atribuciones y facultades de los ayuntamientos así como del Presidente Municipal.

El Estado de México tiene algunos municipios con mayor población que varias de las entidades más pequeñas de la República por lo que se tienen que incrementar los quehaceres y actividades de los ayuntamientos.

El Ayuntamiento se encuentra encabezado por el presidente municipal como órgano ejecutivo en el ámbito local apoyado políticamente por los síndicos y regidores integrantes del ayuntamiento, el grado de complejidad de la administración municipal se encuentra en función al tamaño y tipo de ayuntamiento.

En la actualidad los ayuntamientos se conforman tanto con integrantes del partido mayoritario como con representantes de los partidos minoritarios con los que se expresa un principio de pluralidad en la vida político administrativa del municipio.

### **3.3. EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.**

La ley Orgánica Municipal es la ley reglamentaria local expedida por el poder legislativo de cada Estado, que contiene esenciales preceptos relativos a la organización territorial, integración, funcionamiento, suspensión y atribuciones del ayuntamiento, régimen administrativo, las funciones del ayuntamiento, la reglamentación municipal, así como de las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Esta ley tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

Antes de analizar la actual normatividad de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, debemos de estudiar algunos antecedentes de la misma.

La Ley Orgánica Municipal de 1919 establecía que para el gobierno interior de los municipios, el territorio de éstos se dividiría en demarcaciones de acuerdo a su extensión, y serán cabeceras municipales las poblaciones con más de cien habitantes. Las poblaciones que sean centros de demarcaciones y que requieran ser divididas, lo serán en circunscripciones urbanas que se llamaran cuarteles, los que a su vez se dividirían en grupos de casa limitadas por calles, que se llamarán manzanas.

La nueva organización administrativa de los municipios del Estado de México, plasmada en la Ley Orgánica de 1919 se integró con el ayuntamiento encabezado por el presidente municipal y los jueces conciliadores.

La organización básica del municipio se integró por las siguientes categorías político administrativas:

- Un presidente municipal.
- Regidores.
- Síndico.
- Juez Conciliador.

- En cada una de las demarcaciones foráneas que integraban el municipio se nombraba un comisario propietario y dos suplentes.

#### Empleados del ayuntamiento

- Secretario.
- Tesorero.
- Empleados municipales.

Para la reglamentación de la hacienda municipal, se reglamentaron las funciones del tesorero, además se incorporó un proceso de inspección de hacienda municipal, labor compartida por lo síndicos y el procurador general de hacienda del gobierno del Estado, también se instauró un sistema de contaduría de Glosa Municipal.

La acción administrativa es encabezada por el presidente municipal a quien corresponde 16 facultades, además de atender el Registro Civil. Las funciones de los Síndicos y regidores eran funciones especiales con objeto de cubrir y llevar a cabo un seguimiento a los diversos servicios y cometidos que atiende la administración pública municipal.

Las funciones específicas de los síndicos eran: fungir como representantes legales de los ayuntamientos, asistir a todas las sesiones del ayuntamiento, la defensa de los intereses comunes del municipio, así como

un conjunto de actividades vinculadas a la administración de la hacienda municipal.

Las funciones de los regidores eran : asistir a las sesiones del ayuntamiento, cubrir las comisiones encomendadas, vigilar el manejo de los fondos municipales y cumplir con los acuerdos que el ayuntamiento les confería.

Las labores del Secretario consistían fundamentalmente en proporcionar los datos y el apoyo para el despacho de los diversos asuntos, autorizar con su firma las disposiciones de observancia general expedidas por el presidente municipal, cuidar el cumplimiento de los empleados del ayuntamiento y despachar con oportunidad la correspondencia del mismo.

La labor del tesorero era un conjunto de procedimientos, mecanismos de registro y control de ingresos, egresos, impuestos, libro diario y mayor y cortes de caja mensuales, reportes, lo que además estaba bajo la vigilancia de los síndicos, regidores y la contraloría del Estado. Cabe hacer mención que todas estas funciones eran aprobadas por el Gobernador.

Los procesos político-electorales de la época fueron regidos por la Ley Orgánica Electoral de 1919. En éste periodo el municipio adquiere el rango constitucional tanto en el orden estatal como en el federal, se eliminan las autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno estatal.

Esta época se caracterizó por la implantación del caciquismo, la ley municipal era letra muerta en lo que se refería a las libertades de la comuna, fue una época sangrienta, existía la venta de puestos públicos, el cohecho, el terrorismo y el peculado. Esta situación tuvo fin con el trágico asesinato del gobernador Alfredo Zárate Albarrán.

Durante la segunda mitad del siglo XX , en el Estado de México se publican tres Leyes Orgánicas municipales, las de 1950, 1957 y 1973, en éste periodo se pasa de 119 municipios a 121.

En la Ley Orgánica de 1973 quedan plasmados amplios cambios de la vida municipal y en la acción concreta y cotidiana de los municipios en el Estado de México.

Para los efectos de la administración interior, se divide el territorio del Estado de México, según la ley Orgánica de 1950 y la de 1957 en 119 municipios y 16 distritos judiciales. Para el gobierno interior de los municipios, en sus aspectos administrativo y político, su territorio se dividiría en demarcaciones, pudiendo quedar en cada demarcación uno o más poblados con categoría o denominación política.

La administración interior de la entidad, tiene como base para su organización política y administrativa al municipio, se dispone de 16 distritos rentísticos y judiciales, a través de los cuales se racionaliza y agiliza el quehacer gubernamental y constituyen autoridades intermedias entre el

municipio y el gobierno del Estado, sin reeditar la odiada figura del jefe político o de los prefectos de la época Porfiriana.

Actualmente la Ley Orgánica de 1973 quedó abrogada y la Ley que se encuentra vigente establece una organización municipal muy amplia, por lo que a continuación mencionaremos los artículos más trascendentes sobre el tema que nos ocupa.

En el Título I, Del Municipio, Capítulo Primero que refiere las disposiciones generales se establece:

**Artículo 1.** Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2.** Las autoridades municipales, tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas

de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

**Artículo 3.** Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta ley, los Bandos Municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 4.** La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.

**Artículo 5.** Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales; y en su caso, con las autoridades federales, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 6.** Los municipios del Estado son 122, con la denominación y cabeceras municipales que a continuación se especifican:

---

<b>MUNICIPIO</b>	<b>CABECERA MUNICIPAL</b>
ACAMBAY	ACAMBAY
ACOLMAN	ACOLMAN DE NEZAHUALCOYOTL
ACULCO	ACULCO DE ESPINOZA
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS
ALMOLOYA DE JUÁREZ	ALMOLOYA DE JUÁREZ
ALMOLOYA DEL RÍO	ALMOLOYA DEL RÍO
AMANALCO	ALMANALCO DE BECERRA
AMATEPEC	AMATEPEC
AMECAMECA	AMECAMECA DE JUÁREZ
APAXCO	APAXCO DE OCAMPO
ATENCO	SAN SALVADOR ATENCO
ATIZAPAN	SANTA CRUZ ATIZAPÁN
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	CIUDAD LÓPEZ MATEOS
ATLACOMULCO	ATLACOMULCO DE FABELA
ATLAUTLA	ATLAUTLA DE VICTORIA
AXAPUSCO	AXAPUSCO
AYAPANGO	AYAPANGO DE GABRIEL RAMOS M.
CALIMAYA	CALIMAYA DE DÍAZ GONZÁLEZ
CAPULHUAC	CAPULHUAC DE MIRAFUENTES
COACALCO DE BERRIOZABAL	SAN FRANCISCO COACALCO
COATEPEC HARINAS	COATEPEC HARINAS

---

COCOTITLÁN	COCOTITLÁN
COYOTEPEC	COYOTEPEC
CUAUTITLÁN	CUAUTITLÁN
CUATITLÁN IZCALLI	CUATITLÁN IZCALLI
CHALCO	CHALCO DE DÍAZ COVARRUBIAS
CHAPA DE MOTA	CHAPA DE MOTA
CHAPULTEPEC	CHAPULTEPEC
CHIAUTLA	CHIAUTLA
CHICOLOAPAN	CHICOLOAPAN DE JUÁREZ
CHICONCUAC	CHICONCUAC DE JUÁREZ
CHIMALHUACÁN	CHIMALHUACÁN
DONATO GUERRA	VILLA DONATO GUERRA
ECATEPEC	ECATEPEC DE MORELOS
ECATZINGO	ECATZINGO DE HIDALGO
EL ORO	EL ORO DE HIDALGO
HUEHUETOCA	HUEHUETOCA
HUEYPOXTLA	HUEYPOXTLA
HUIXQUILUCAN	HUIXQUILUCAN DEGOLLADO
ISIDRO FABELA	TLAZALA DE FABELA
IXTAPALUCA	IXTAPALUCA
IXTAPAN DE LA SAL	IXTAPAN DE LA SAL
IXTAPAN DEL ORO	IXTAPAN DEL ORO

IXTLAHUACA

IXTLAHUACA DE RAYÓN

JALTENCO

JALTENCO

JILOTEPEC

JILOTEPEC DE MOLINA ENRIQUEZ

JILOTZINGO

SANTA ANA JILOTZINGO

JIQUIPILCO

JIQUIPILCO

JOCOTILÁN

JOCOTILÁN

JOQUICINGO

JOQUICINGO DE LEÓN GUZMÁN

JUCHITEPEC

JUCHITEPEC DE MARIANO R.

LA PAZ

LOS REYES ACAQUILPAN

LERMA

LERMA DE VILLADA

MALINALCO

MALINALCO

MELCHOR OCAMPO

MELCHOR OCAMPO

METEPEC

METEPEC

MEXICALTZINGO

SAN MATEO MEXICALTZINGO

MORELOS

SAN BARTOLO MORELOS

NAUCALPAN

NAUCALPAN DE JUÁREZ

NEXTLALPAN

SANTA ANA NEXTLALPAN

NEZAHUALCOYOTL

CIUDAD NEZAHUALCOYOTL

NICOLÁS ROMERO

VILLA NICOLÁS ROMERO

NOPALTEPEC

NOPALTEPEC

OCOYOACAC

OCOYOACAC

OCUILAN

OCUILAN DE ARTEAGA

---

OTZOLOAPAN	OTZOLOAPAN
OTZOLOPETEC	VILLA CUAHUTEMOC
OTUMBA	OTUMBA DE GÓMEZ FARIÁS
OZUMBA	OZUMBA DE ALZATE
PAPALOTLA	PAPALOTLA
POLOTITLÁN	POLOTITLÁN DE LA ILUSTRACIÓN
RAYÓN	SANTA MARÍA RAYÓN
SAN ANTONIO LA ISLA	SAN ANTONIO LA ISLA
SAN FELIPE DEL PROGRESO	SAN FELIPE DEL PROGRESO
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES
SAN MATEO ATENCO	SAN MATEO ATENCO
SAN SIMÓN DE GUERRERO	SAN SIMÓN DE GUERRERO
SANTO TOMÁS	SANTO TOMÁS DE LOS PLÁTANOS
SOYANIQUELIPAN DE JUÁREZ	SAN FRANCISCO SOYANIQUELIPAN
SULTEPEC	SULTEPEC DE PEDRO ASCENCIO DE ALQUISIRAS
TECAMAC	TECAMAC DE FELIPE VILLANUEVA
TEJUPILCO	TEJUPILCO DE HIDALGO
TEMAMATLA	TEMAMATLA
TEMASCALAPA	TEMASCALAPA
TEMASCALCINGO	TEMASCALCINGO DE JOSE MARÍA

TEMASCALTEPEC

TEMASCALTEPEC DE GONZÁLEZ

TEMOAYA

TEMOAYA

TENANCINGO

TENANCINGO DE DEGOLLADO

TENANGO DEL AIRE

TENANGO DEL AIRE

TENANGO DEL VALLE

TENANGO DE ARISTA

TEOLOYUCAN

TEOLOYUCAN

TEOTIHUACÁN

TEOTIHUACÁN DE ARISTA

TEPETLAOXTOC

TEPETLAOXTOC DE HIDALGO

TEPETLIXPA

TEPETLIXPA

TEPOTZOTLÁN

TEPOTZOTLÁN

TEQUIXQUIAC

TEQUIXQUIAC

TEXCALTILÁN

TEXCALTILÁN

TEXCALYACAC

SAN MATEO TEXCALYACAC

TEXCOCO

TEXCOCO DE MORA

TEZOYUCA

TEZOYUCA

TIANGUISTENGO

SANTIAGO TIANGUISTENGO DE G.

TIMILPAN

SAN ANDRÉS TIMILPAN

TLALMANALCO

TLALMANALCO DE VELAZQUEZ

TLALNEPANTLA DE BAZ

TLALNEPANTLA

TLATLAYA

TLATLAYA

TOLUCA

TOLUCA DE LERDO

TONATICO

TONATICO

---

TULTEPEC	TULTEPEC
TULTILÁN	TULTILÁN DE MARIANO ESCOBEDO
VALLE DE BRAVO	VALLE DE BRAVO
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	XICO
VILLA DE ALLENDE	SAN JOSÉ VILLA DE ALLENDE
VILLA DEL CARBÓN	VILLA DEL CARBÓN
VILLA GUERRERO	VILLA GUERRERO
VILLA VICTORIA	VILLA VICTORIA
XALATLACO	XALATLACO
XONACATLÁN	XONACATLÁN
ZACAZONAPAN	ZACAZONAPAN
ZACUALPAN	ZACUALPAN
ZINACANTEPEC	SAN MIGUEL ZINACANTEPEC
ZUMPAHUACAN	ZUMPAHUACAN
ZUMPANGO	ZUMPANGO DE OCAMPO.

El Capítulo Segundo se refiere a la organización territorial.

**Artículo 7.** La extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.

**Artículo 8.** La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

**Artículo 9.** Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

- I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;
- II. VILLA. Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior.
- III. PUEBLO. Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria.
- IV. RANCHERÍA. Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o sudelegación municipal.

V. CASERIO. Localidad de hasta quinientos habitantes.

El ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado.

**Artículo 10.** Las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento.

**Artículo 11.** Los municipios estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

**Artículo 12.** Los municipios controlarán y vigilarán coordinada y concurrentemente con el gobierno del Estado, la Utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la ley de la materia y de los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

El Capítulo Tercero hace referencia a la población de los municipios del Estado.

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

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

- I. Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses.
- II. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

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

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

El Título II, de los ayuntamientos, Capítulo Primero de la integración de los ayuntamientos expresa literalmente.

**Artículo 15.** Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política local y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.

**Artículo 16.** Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

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

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

**Artículo 17.** El día quince de diciembre de cada año el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo lo realizado respecto al plan municipal.

Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

**Artículo 18.** El día 30 de diciembre del último año de la gestión del ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los

ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores...

**Artículo 26.** El ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su municipio. En los casos de cambio temporal de residencia y funcionamiento del ayuntamiento, la Diputación Permanente, en receso de la Legislatura, podrá acordar lo que corresponda.

Los ayuntamientos podrán acordar la celebración de sesiones en localidades del interior del municipio sin requerir autorización de la Legislatura.

El Capítulo Segundo, se refiere al funcionamiento de los ayuntamientos.

**Artículo 27.** Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

**Artículo 28.** Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días, o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones del ayuntamiento serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento...

**Artículo 29.** Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá el voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

**Artículo 30.** Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cuál deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes

del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días.

El Capítulo Tercero hace referencia a las atribuciones del Ayuntamiento.

**Artículo 31.** Son atribuciones de los ayuntamientos:

- I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- III. Proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- IV. Proponer en su caso a la Legislatura Local, por conducto del ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados

- para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;
- V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
  - VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;
  - VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
  - VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
  - IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
  - IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.
  - X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

- XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- XII. Convocar a la elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
- XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley;
- XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;
- XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
- XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio.
- XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- XIX. Aprobar el presupuesto de egresos;
- XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

- 
- XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes,
  - XXII. Dotar se servicios públicos a los habitantes del municipio;
  - XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;
  - XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas, planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
  - XXV. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
  - XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
  - XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
  - XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
  - XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos,

- que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
- XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

**Artículo 32.** Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en un proceso penal, por delito intencional.

El Capítulo Cuarto refiere los actos administrativos que requieren autorización por la legislatura.

El Capítulo Quinto establece la suplencia de los miembros del ayuntamiento.

**Artículo 41.** Las faltas temporales del presidente municipal, las cubrirá el primer regidor, y en ausencia de éste, el que le siga en número.

Las faltas temporales de los síndicos serán suplidas por el miembro del ayuntamiento que éste designe, cuando sólo haya un síndico; y cuando haya más de uno, la ausencia será cubierta por el que le siga en número.

El Capítulo Sexto hace alusión a la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.

**Artículo 44.** Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:

- I. Ejecutar planes y Programas distintos a los aprobados;
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;
- III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta ley;
- IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

**Artículo 46.** A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:

- I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda municipal, por el indebido manejo de los recursos;
- II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio,
- III. Infringir la Constitución política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio a la colectividad;
- IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistematicas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;
- V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;
- VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;
- VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;
- IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del Municipio.

El Título III, refiere las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana, y el Capítulo Primero menciona las atribuciones del presidente municipal.

**Artículo 48.** El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VI Bis. Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo

---

Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana;

- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en términos del Capítulo octavo del Título cuarto de esta ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

- 
- XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
  - XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
  - XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso a las autoridades correspondientes;
  - XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, del Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
  - XVIII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

**Artículo 50.** El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o éste impedido legalmente para ello.

El Capítulo Segundo establece lo relativo al tema que nos ocupa el cual es el síndico municipal.

**Artículo 52.** Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

**Artículo 53.** Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

- 
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a tesorería, previo comprobante respectivo;
  - V. Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría General de Glosa a la Tesorería Municipal e informar de los resultados a los ayuntamientos.
  - VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
  - VII. Intervenir en la formulación de inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
  - VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
  - IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
  - X. Practicar a falta de agente del Ministerio Público las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que

los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios o empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
- XVI. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

En caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I,IV,V y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones I,III,VI,VII,VIII,IX, X y XII, entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VII, IX y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

**Artículo 54.** El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley corresponda.

Posteriormente esta ley refiere lo concerniente a los Regidores, autoridades auxiliares, Comisiones, consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales, consejos de protección civil, comisión de planeación para el desarrollo municipal, y su Título IV, refiere a las dependencias administrativas, tesorería municipal, la hacienda pública municipal, contraloría municipal, la planeación, los organismos auxiliares y fideicomisos, los servicios públicos, seguridad pública y tránsito, sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal del coordinador municipal de derechos humanos; y el Título V de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, de los recursos administrativos; de la reglamentación municipal que hace alusión el Título VI y que establece la reglamentación, la de bandos y reglamentos, además de establecer las sanciones, y por último el Título VII nos menciona la responsabilidad de los servidores públicos municipales.

# CAPÍTULO IV

## CAPÍTULO IV

### EL SÍNDICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### 4.1. CONCEPTO DE SÍNDICO.

Antes de establecer el concepto de SÍNDICO debemos mencionar que el origen de éste es sin lugar a dudas el Defensor Civitatis, que en Roma era un Magistrado de elección popular, encargado de la defensa de los particulares, contra los excesos de la curia, del Municipio y de los funcionarios imperiales.<sup>58</sup>

Posteriormente en España fue el llamado Representante del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias, nombrado defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario aún en contra del cabildo: en materia de privilegios, regalías que los municipios imaginaban administrar; de puntos de honra, de intereses temporales; cuando atañara al pro común, por orden del cabildo o sin esperarla.

---

<sup>58</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 3940.

Por Cédula del 23 de noviembre de 1623, Felipe IV, permitió que su elección se hiciese por los regidores, pero sin considerar el cargo al Ayuntamiento, por lo tanto, el Síndico no era considerado como miembro del cabildo; y fue a través del transcurso del tiempo cuando recibió este nombre.<sup>59</sup>

ETIMOLÓGICAMENTE el término Síndico deriva del Latín "SYNDICUS" y del griego "SYNDIKOS", que significa abogado y representante de la sociedad.

Desde otro punto de vista se dice que el término Síndico deriva de los vocablos griegos "sin", que significa CON, y "dixe" que se traduce como JUSTICIA, por ende el Síndico es aquel que procura la justicia.

El Diccionario Jurídico Mexicano de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo define como: "El funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, y en algunos casos como agente del Ministerio Público."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Pág. 156.

<sup>60</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 59

El Diccionario de la Lengua Española lo define la palabra Síndico como "El que cuida de los intereses de una corporación". Y esto es principalmente, el cuidar de los intereses municipales, lo que se le encarga al Síndico. En el análisis de este concepto es claro ver que el Síndico es en primer término una persona física a la que se le encomienda la función de cuidar, o sea poner atención o esmero en los intereses municipales, entendiéndose éstos como el valor público que en sí tiene lo municipal para los habitantes del propio municipio, quienes al elegir popularmente al Síndico mediante el sufragio, le están dando el encargo de que cuide los intereses o valores del mismo municipio, a lo que a todos interesa o importa.

El Síndico es una persona física en los municipios con un número de habitantes determinado, pero serán dos personas con el igual cargo que tendrán funciones legales específicas cada uno, en los municipios con población mayor. Inclusive podrá haber una tercera persona que actúe como Síndico cuando el principio de representación proporcional así lo determine, según el resultado electoral.

El Diccionario Enciclopédico Universo define la palabra Síndico como: "El sujeto o persona elegida por una corporación para cuidar sus intereses".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. Pág. 704.

Los Síndicos tienen como objeto y fin la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, específicamente los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna.

El Síndico es el auxiliar de la administración de justicia en el municipio. Su función es pública, es un representante del Estado. "Es el encargado de liquidar el activo y el pasivo de un deudor en quiebra o en suspensión de pagos."<sup>62</sup>

#### **4.2. CARACTERÍSTICAS DEL SÍNDICO.**

El Síndico, además de voz y voto en el cabildo, se encarga de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, de la representación jurídica del municipio y de fungir como agente del Ministerio Público, a donde éste no exista.

Como vimos en el Capítulo anterior el Síndico tiene varias atribuciones según el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, y de esas atribuciones y como miembro del ayuntamiento se desprenden las siguientes características:

1. Se encarga de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

---

<sup>62</sup> RALUY POUDEVIDA, ANTONIO. "DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA" Edit. Porrúa, México 1980. Pág. 706.

2. Es designado por elección popular directa.
3. De acuerdo al número de población podrán ser uno o más síndicos.
4. Su encargo durará tres años.
5. Es el encargado de la hacienda municipal.
6. Tiene voz y voto en el cabildo.
7. Actúa como representante legal del ayuntamiento.
8. Es un mandatario del ayuntamiento.
9. Resuelve los recursos de revisión.
10. Funge como agente del Ministerio Público, al practicar las primeras diligencias de averiguación previa, a falta de éste.

El síndico es el comisionado para velar por los aspectos financieros del municipio, procurar por los intereses municipales, representarlo jurídicamente, hacer las veces de Ministerio Público en los municipios en donde no existen los agentes correspondientes y vigilar que se represente oportunamente la cuenta pública.

Para el desempeño ideal de las funciones que tienen designadas los síndicos municipales es necesario contar con personas capaces de realizarlas, con alto grado de responsabilidad y entrega; y para lograrlo se necesita que las personas designadas para desempeñar la función de síndicos municipales tengan las siguientes características:

- Especializarse adecuadamente en tareas técnicas o de servicio que requiera el encargo o puesto que han de desempeñar.
- Capacidad analítica, sintética y habilidades prácticas que le permitan de acuerdo a su nivel de responsabilidad, tomar decisiones o ejecutarlas de manera racional.
- Diligencia y dinamismo en el desempeño de sus funciones con la firme vocación de servicio.
- Probidad y honradez en el manejo de los asuntos y recursos que se utilizan en el cumplimiento de sus tareas asignadas.
- Discreción en los asuntos oficiales que le permita generar la confianza en el ambiente laboral.
- Disposición para el cumplimiento del servicio público con apego a las leyes, reglamentos y acuerdos vigentes y con disciplina personal.
- Eficacia en el desempeño de sus tareas con la calidad y oportunidad requeridas.
- Eficacia en el aprovechamiento racional de los recursos municipales, tomando como base los criterios de una óptima economía.
- Lealtad institucional de las expectativas particulares con los jefes superiores en aquellas materias exclusivas del municipio y del servicio público.
- Capacidad innovadora en el mejoramiento de los sistemas y procedimientos para el servicio público.

- Conocimiento de las circunstancias económicas, políticas y sociales del municipio y del papel que les corresponde realizar para contribuir al desarrollo municipal.
- Capacidad de adaptación y cambio a los procesos registrados en la modernización de la tecnología administrativa.
- Trato amable con los demás miembros del ayuntamiento y con el público.
- Vocación de servicio para que cumpla sus funciones con disposición y eficacia.
- Imparcialidad Política en el servicio para que pueda comprender, las situaciones de gobierno.
- Tener conocimiento en materia de derecho, en sus diversas ramas en virtud de los asuntos que ha de resolver.

Estas características son ideales para que los Síndicos municipales las tuvieran, pero , en la realidad no es posible contar con éste tipo de personas, de ahí que es conveniente que éstas características se les difundan y se les requiera a los síndicos municipales, con la finalidad de que desempeñen mejor su cargo.

## PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DEL SINDICO

El artículo 15 y 16 de la Ley Orgánica Municipal establecen que como parte del ayuntamiento será electo popularmente, deberá cumplir con los requisitos previstos por la ley, no estará impedido para el desempeño de su cargo de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con dominante mayoritario.

Cada Partido Político deberá postular en plantilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla, el candidato a los candidatos a síndico ocupará o ocuparán, según el caso, el segundo y tercer lugar en dicha lista; y los restantes candidatos a regidor ocuparan los siguientes lugares en la lista.(artículo 24 del Código Electoral del Estado de México).

Será renovado cada tres años iniciarán su período el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

Habrá un síndico electo por plantilla según el principio de mayoría relativa, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 500 mil habitantes, y dos síndicos electos por planilla según el principio de mayoría relativa y uno según el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios de más de 500 mil habitantes.

### 4.3. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SINDICO MUNICIPAL.

Se pueden enmarcar en cinco categorías las funciones de los síndicos:

**A) JURIDICAS.** La función jurídica de los síndicos, se encuentra claramente estipulada en el artículo 115 Constitucional, fracción I, donde se establece la integración del municipio, el cuál será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos en el período inmediato.

Relacionando el anterior precepto de mayor jerarquía en nuestra República Mexicana y tomándolo como punto de partida o como base jurídica, es el que tutela a nivel Federal la figura motivo de nuestra investigación que es el Síndico Municipal, así mismo podemos relacionar este precepto con los artículos 112, 113, 114 de la Constitución Política del Estado de México que mencionan la organización de los ayuntamientos, y el artículo 117, que a la letra dice: "los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados **Síndicos** y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo

disponga la ley Orgánica respectiva. Los ayuntamientos de los municipios podrán tener **síndicos** y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia"; y el artículo 118 que refiere lo siguiente: "Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los **síndicos** cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los **síndicos** electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley."; ambos establecen la naturaleza jurídica del Síndico, y lo anterior está relacionado con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que establece en su artículo 53 las atribuciones del Síndico municipal. Podemos concluir que está clara la base jurídica de las funciones del Síndico Municipal en el Estado de México.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el Título III, Capítulo Segundo, artículo 53 , establece las atribuciones del síndico, de las cuales se derivan necesariamente obligaciones correlativas ; y a nuestra manera de ver transcribiremos las que tengan origen jurídico .

**Artículo 53. Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones**

**Fracción I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;**

**Fracción X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;**

**Fracción XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.**

**Fracción XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;**

**Fracción XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;**

Respecto a la Fracción I, podemos comentar primeramente que se entiende por litigio, que no es más que la pugna de intereses, es decir, que es la lucha que deben de enfrentar los síndicos en procuración de los intereses del Ayuntamiento.

En sí son diversos los litigios en los que se puede ver envuelto el ayuntamiento, como es el caso de un empleado que ha sido despedido, daños causados al patrimonio y hasta conflictos de límites territoriales con los municipios vecinos, etc.

Con lo anterior tratamos de establecer la problemática que tienen los síndicos, ya que es común encontrar a estas personas con desconcierto en la forma de proceder, inseguridad en tomar determinaciones que afectan los intereses que debieran proteger. No obstante de esta situación, existen algunos municipios que cuentan con representantes con experiencia y conocedoras de la materia que desempeñan magníficamente su encargo, y tienen el respeto y conformidad del ayuntamiento y del pueblo.

Por lo que respecta a la fracción X, podemos mencionar que el síndico necesita una verdadera capacitación ya que debe conocer profundamente como realizar las diligencias correspondientes a cada delito, ya que es frecuente encontrar que los síndicos municipales no realizan las diligencias, sino acaso "Actas Informativas", que levantan las mecanógrafas sin la formalidad debida, y únicamente reservan sus derechos, por lo anterior es fundamental capacitar a los síndicos; ahora bien en cuestión de vigilar que los Oficiales Conciliadores observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos casi nunca lo realizan, primero porque desconocen tales garantías y segunda porque en ocasiones los Oficiales Conciliadores y Calificadores son conocedores de las garantías y no dejan intervenir al síndico en estos aspectos.

De lo anterior se desprende que los afectados en todo esto son los ciudadanos que acuden ante el síndico para que empiece la investigación acerca de los hechos constitutivos de delito, y éste no los ayuda sino que en ocasiones los perjudica, ya que por ejemplo en unas lesiones conocen del asunto pero nunca practican la certificación de lesiones y cuando las personas lesionadas acuden ante el Órgano Colegiado competente ya desaparecieron tales lesiones y no se puede proceder penalmente.

En relación con las fracciones XI y XII, podemos decir que pese a que son cada vez menos los remates públicos que se efectúan, sobre todo en los municipios apartados, es sabido que los síndicos tienen una marcada ausencia en ellos aún cuando haya para el municipio un interés de por medio. Lo más conveniente sería que los remates y actuaciones se realizaran en la misma sede del ayuntamiento y de esta forma ayudar a cumplir con el cometido sin importar que haya o no interés directo del municipio.

La fracción XIV, refiere los recursos administrativos que son competencia del síndico municipal, y al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 156 que: "Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales, recaídas en los recursos de revocación. Se interpondrá ante el síndico, que conocerá, tramitará y resolverá el recurso, excepto el instaurado en contra del Presidente Municipal que será resuelto por el ayuntamiento.

Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión serán los mismos que los del recurso de revocación." Así de nueva cuenta podemos mencionar la necesidad de capacitar a los síndicos para que admitan, tramiten y resuelvan los recursos con todas las formalidades que la ley establece, debido a que en ocasiones no se lleva a cabo el procedimiento conforme a lo establecido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y en el caso del recurso de reconsideración establecido en el artículo 164 del Código Fiscal Municipal del Estado de México , conforme a dicho Código Fiscal.

**B) ADMINISTRATIVAS.** En la fracción II, de la Ley Orgánica multicitada se establece la labor del síndico de revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal, entonces tenemos sin necesidad de mayor estudio que son pocos los síndicos que dan cumplimiento a este precepto, pues la mayoría revisan y firman los cortes de caja cuando están por vencerse los tiempos en que se debe remitir las cuentas a la Contaduría General de Glosa y solo así es como se ven obligados a hacerlo.

Por tal razón los síndicos firman los cortes de caja sin revisar que el manejo de los ingresos y egresos tengan una aplicación debida y se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales, pues si bien es cierto que dicha atribución a la que nos referimos no señala que los síndicos tengan que revisar y firmar los cortes de caja diariamente, se sobreentiende que así debe de ser.

La fracción III del mismo artículo referido, da como atribución a los síndicos cuidar que la aplicación de los gastos se hagan llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.

Pareciera que somos egoístas en pensar que el síndico tuviera que revisar notas, facturas y recibos regularmente sin embargo sabemos que por la diversidad de atribuciones y obligaciones que tiene este servidor público se auxilia de una o varias personas entre ellos los que manejan presupuestos más considerables.

La siguiente función de carácter administrativo que se otorga a los síndicos es la establecida en la tracción IV del citado artículo establece que el síndico tiene la tarea de vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo.

Tal incumplimiento al no hacer llegar las multas a la Tesorería tiene mucho que ver con la ciudadanía ya que ésta la mayoría de ocasiones desconoce que al pagar su multa deben de expedirle un recibo, una forma de disminuir esta situación sería el de ampliar la información a la ciudadanía mediante anuncios o letreros que de manera estratégica se colocaran, para que se abstengan sin temor alguno de realizar pagos de cualquier tipo si no es directamente a la tesorería mediante recibo respectivo, así tomarían conciencia las personas del destino de las ingresos que ella realiza sobre todo en aquellos municipios apartados, para evitar que las

autoridades y órganos municipales desvíen el destino de las multas para beneficios personales.

Siguiendo con el análisis de las funciones administrativas tenemos que la fracción V del citado artículo menciona que deben de asistir a las visitas de inspección de la Contaduría General de Glosa que realice a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento.

Se ha observado que generalmente los síndicos no cumplen con esta atribución, ya que en muchas ocasiones no se les hace saber de las visitas de inspección que pudieran realizarse, por lo que se ocupa de atender dicha inspección el Tesorero y el Presidente municipal, además de este motivo el síndico no cumple con esta facultad porque ha descuidado esta función debido a la ignorancia y falta de empeño para cumplir fielmente dicha atribución.

Esta función encomendada a los síndicos realmente representa gran trascendencia para la vida institucional de los municipios, porque no deja de ser importante la obligación de tener informados a los demás miembros del ayuntamiento sobre dichas visitas de inspección y sobre sus resultados operativos y consecuencias legales que lleguen a engendrarse, no olvidando que el síndico es el procurador de los intereses municipales.

De igual manera la fracción VI del mismo artículo confiere a los síndicos, hacer que se remitan oportunamente a la Contaduría General de

Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.

Sobre la presente fracción comentaremos que cuando los síndicos están atentos y actualizados en el manejo de las cuentas de la Tesorería Municipal generalmente no habrá problema para que se entreguen en forma oportuna, pero en ocasiones existe la dejadez de los síndicos como inspectores originando con ello que las cuentas no se entreguen oportunamente, ya que a última hora o extemporáneamente quieren realizar la inspección y firma de conformidad, entonces los Tesoreros lo hacen.

Esta atribución deben los síndicos llevarla a cabo oportunamente, ya que de esta forma, se subsanarían a tiempo errores o desvío de los fondos municipales, pues sabemos que cuando no se esta atento de los diversos destinos que se le dan a los recursos con los que cuenta el ayuntamiento, es posible que algunos presidentes municipales se vean en la penosa necesidad de enfrentar una auditoría interna por parte de la misma Contaduría General de Glosa , dando origen con ello a que se presenten movimientos políticos o inconformidades por parte de los afectados o la imposición de una sanción administrativa.

A través del transcurso del tiempo hemos sido testigos que los ayuntamientos han tenido serios problemas en cuanto al desvío de los fondos municipales y aunque las autoridades estatales competentes les han impuesto sanciones y en otros casos se han aplicado las leyes administrativas y penales con rigor contra los responsables, esto no alienta

del todo a la sociedad puesto que de momento seguirá viéndose afectada en sus intereses de ciudadano, al no contar con los diversos servicios públicos para los cuales debieron ser destinados dichos fondos.

La fracción VII, da como atribución a los síndicos intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos.

Comúnmente los síndicos no tienen problema al respecto ya que suelen tener dicho inventario al corriente, ya que el gobierno del Estado a través de la contaduría General de Glosa les exige periódicamente la relación de los bienes quedando por hacer únicamente las altas y bajas que se van presentando durante la misma administración.

Podemos agregar que dicha atribución no es pesada, sin embargo, los síndicos olvidan en ocasiones esta responsabilidad y vemos que en la práctica resulta más fácil que los Secretarios del Ayuntamiento tengan conocimiento de los bienes que pertenecen al municipio que el propio síndico.

Lo anterior en cierta forma se justifica legalmente ya que el artículo 91, fracción XI de la citada Ley Orgánica Municipal da como atribución del Secretario del Ayuntamiento, "Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del

municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios.”

La fracción VIII refiere que se le encarga al síndico regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.

En repetidas ocasiones se ha presentado que los municipios tienen problemas en sus bienes inmuebles con los particulares por irregularidades en la tenencia, posesión, disfrute, uso y destino, para ello es necesario que los síndicos encargados de estas atribuciones y como representante legal de los ayuntamientos, tengan conocimiento específico de los bienes en general que correspondan al Municipio, y de la situación jurídica en cada caso, lo que implica que deben de saber sobre la existencia, ubicación, espacio geográfico, destino, uso, etc., de cada uno de los bienes inmuebles referidos y de esta manera evitar posibles conflictos de posesión con los particulares, pues se han dado casos, en que estos últimos han sacado beneficio de los inmuebles municipales en forma ilegal, por falta de cuidado y control del Síndico.

En la fracción IX del mismo precepto legal, también se le encarga a los síndicos inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.

Esta fracción viene a reforzar la anterior ya que no basta con que el municipio maneje la ubicación y espacio territorial de sus bienes, sino que para mayor seguridad de ellos, el síndico habrá de inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad. Así deja a los particulares sin la posibilidad

de adjudicarse bienes que no le corresponden; y se da seguridad jurídica a la propiedad inmobiliaria municipal.

En la fracción XIII menciona que el síndico tiene la encomienda de verificar que los funcionarios y empleados del ayuntamiento cumplan con la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

A los síndicos les compete controlar e inspeccionar la situación patrimonial de los servidores públicos, para determinar o denunciar los casos de enriquecimientos ilícitos con recursos municipales con las manifestaciones de bienes, ya que los responsables de hacer dicha tarea son los mismos trabajadores (funcionarios y empleados) de acuerdo a la misma Ley de responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y en su caso denunciar ante las autoridades competentes las omisiones e irregularidades que lleguen a presentarse.

La intención de darle esta atribución a los síndicos, es con la finalidad de que los funcionarios y empleados públicos sean advertidos de dicha obligación y de esta manera evitar quizá una posible responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir.

Lo establecido en la fracción XIV refiere que los síndicos deberán admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia. Dichos recursos administrativos, son medidas de defensa que hacen valer los particulares en contra de actos o resoluciones del mismo síndico o de otras autoridades municipales.

Por todo ello es indispensable que a los síndicos se les capacite adecuadamente para que puedan interpretar, aplicar y comprender los alcances de la legislación respectiva, pues en la práctica deja mucho que desear, ante su ignorancia al no tener la capacitación adecuada.

Por último la fracción XV encarga a los síndicos revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados.

De esta atribución se deduce que los síndicos o la mayoría de estos hace caso omiso de revisar los rezagos que tiene el ayuntamiento, los síndicos no están atentos de que los rezagos sean liquidados por lo menos al término de su gestión y esto hace que se presenten problemas con la administración entrante, ya que los acreedores recurren a exigir el cobro a las nuevas autoridades, quienes con mucha razón se oponen a dar cumplimiento a una obligación que ni contrajeron; o puede ser que por el transcurso del tiempo opere la prescripción o la caducidad a favor de los particulares en perjuicio del fisco municipal.

De todos los comentarios hechos al respecto debemos de aclarar que no todos los municipios tienen estos problemas ya que en algunos debido a su ubicación territorial, importancia económica y desarrollo urbano y profesional cuentan con autoridades muy capaces y conocedoras de dicha actividad administrativa, que les permiten proporcionar a la ciudadanía garantías en cuanto al desempeño de sus funciones, tal es el caso de Ecatepec, Toluca, Naucalpan etc.

Haciendo un análisis en general de todas las funciones administrativas que tiene el síndico podemos concluir que:

- A). Es el representante social municipal.
- B). Es el que vigila el buen orden y funcionamiento de los integrantes del ayuntamiento.
- C). Es el defensor o el tutor de todos los intereses municipales.
- D). Es el que asume la representación jurídica de los ayuntamientos en litigios.
- E). Es el que vigila que toda clase de multas ingresen a las Tesorerías Municipales.
- F). Es el que firma, revisa los cortes de caja de las Tesorerías de los municipios del Estado de México.
- G). Es el que asiste a las visitas de inspección que hagan a la Tesorería.
- H). Interviene en la formulación del inventario general de los bienes inmuebles y muebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.
- I). Es el que practica a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas.

- 
- J). Es el que concilia a la sociedad municipal donde éste se encuentra radicado cuando surgen conflictos entre los miembros de ésta y es competencia del Síndico.
  - K). Se encarga de regular la propiedad de bienes municipales.
  - L). Es el que vigila que los Oficiales Conciliadores observen las garantías que asisten a los detenidos.
  - M). Es el que debe vigilar que exista un formalismo en cuanto a que se lleve a cabo el Bando Municipal y demás reglamentos y circulares en beneficio municipal.
  - N). Es el que debe vigilar que se actúe con legalidad en todas las decisiones de los integrantes del ayuntamiento.

Entonces el síndico es el servidor público dotado de poder jurídico legal para poder resolver controversias que sean de su competencia y se susciten dentro de su territorio y además asume la responsabilidad de cuidar de la hacienda municipal, es concedor en la materia fiscal de la interpretación del recurso administrativo de reconsideración como lo establece el Código Fiscal Municipal.

**C). DE ORIGEN CONTABLE.** Porque los síndicos han de gestionar toda la contabilidad de la Hacienda Municipal así como vigilarla, examinarla y aprobarla.

La Hacienda es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad .

La Hacienda pública de los municipios según el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se integra por:

1. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
2. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
3. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
4. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;
5. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
6. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

De lo anterior podemos decir que todas las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México artículo 53

tienen relación estrecha con la hacienda municipal, excepto la fracción X, y para que no se confunda transcribiremos dichas fracciones.

**Artículo 53.** Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

1. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de negocios de la hacienda municipal;
2. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal;
3. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
4. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a Tesorería, previo comprobante respectivo.
5. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado a la Tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento.
6. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
7. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

8. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
9. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
10. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidas en las leyes respectivas;
11. Verificar que los remates se realicen en los términos de las leyes respectivas;
12. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios;
13. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
14. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados...

La importancia que tiene es que asume la representación y la tutela del conjunto de bienes que pertenezcan al municipio, y además es la principal autoridad fiscal que conoce del recurso administrativo en el ámbito municipal debido a que a él se dirige. Es por esto que se debe capacitar a una persona jurídica y técnicamente para que ocupe este delicado e importante cargo, para que así sea capaz de resolver cualquier tipo de

controversia que se le presente en lo que en su esfera de competencia le faculte la ley, y no viole los derechos de los gobernados.

**D). POLITICAS.** Antes de entrar a las funciones políticas de los síndicos municipales necesitamos establecer que es la política y que es el político.

**POLITICA.** Es el arte de aplicar en cada época de la historia, aquella parte ideal que las circunstancias hacen posible.

**POLITICO.** Persona que dedica una particular atención a la acción política, haciendo de ella el principal objetivo de su vida.

El síndico desde este punto de vista posee facultades para concurrir a juicios en que el propio ayuntamiento es parte y para promover ante autoridades administrativas o judiciales, las diligencias necesarias en defensa de los intereses del municipio, es también responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, asiste a las sesiones del ayuntamiento y participa en las discusiones con voz y voto.

En algunas ocasiones funge como conciliador, cuando por su competencia tiene que mediar entre las partes en controversia.

La función política que realizan por sus naturaleza implica que los síndicos procuradores tienen una función política importante, por el estrecho contacto que tiene con la ciudadanía, y es por esto que debe

capacitarse ampliamente a esta autoridad para que pueda representar e impartir justicia a la población.

**E). LEGISLATIVAS.** La actividad legislativa es entendida como la declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cuál en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular las relaciones sociales.

Es así como el municipio a través de su ayuntamiento realiza actos legislativos como son la elaboración de bandos y reglamentos municipales, mismos que darán vida a su organización particular interna como lo son los reglamentos para regular las relaciones que se generan con motivo de la prestación de servicios públicos de los cuales sobresalen los reglamentos de las comisiones de planeación y desarrollo, los reglamentos de los consejos de participación ciudadana, el reglamento de policía, de mercados, de cementerios, de alumbrado, espectáculos públicos etc.

Comúnmente sabemos que la actividad legislativa del ayuntamiento es contemplada en los llamados Bandos Municipales y sus reglamentos, lo cuál nos hace pensar que dicha actividad es muy restringida en lo que a su ámbito y de competencia corresponde, sin embargo no deja de ser fundamental en el régimen municipal.

Las funciones legislativas que realiza el ayuntamiento y en las que por ende están inmiscuidos los síndicos, tienen su fundamento constitucional en el mismo artículo 115 fracción II párrafo segundo el cual establece "Que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Otro fundamento legal que respalda dicha actividad legislativa se encuentra asentada en el artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal el cuál establece: "Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente, constarán en un libro de actas en el cuál deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación.

Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días."

Los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas ni pueden actuar de manera unitaria, sino en forma colegiada, ya sea en cabildo o en comisiones, en ésta sólo podrán estudiar, analizar y proponer soluciones al Ayuntamiento sobre problemas que afecten a la colectividad. El municipio es un nivel de gobierno que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que los realiza a través de un órgano colegiado deliberativo, el cuál satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es de una verdadera ley. Por consiguiente el municipio tiene facultades legislativas y esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.

De lo anterior deducimos que tanto el presidente, regidores y síndicos municipales ejercen las funciones legislativas y esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado ayuntamiento, ya que como miembros de este son quiénes aprueban los preceptos legales de carácter interno en el municipio, sin embargo por el momento solo nos preocupa el papel que desempeñan los síndicos en dicha actividad.

Entonces podemos decir que el síndico dentro del ayuntamiento y en cumplimiento del artículo 30 de la citada ley Orgánica que establece que el momento legislativo y determinante de los municipios es cuando la autoridad citada aprueba en la mayoría de las veces con su firma, los reglamentos y demás disposiciones legales internas del

ayuntamiento, no solo sin estar cierto y convencido de los diferentes preceptos que regulan la vida municipal.

Sin embargo muchas de las razones por la cual se presenta una gran incertidumbre en la toma de estas decisiones, es el hecho de que en muchos municipios las personas que ocupan este cargo les falta capacidad, preparación y conocimiento de causa. Tan alejadas están estas personas del manejo de sus funciones , que no basta que la ley sea sumamente clara, para que se dé cumplimiento a lo establecido, es decir que en no pocas ocasiones encontramos síndicos y regidores (también algunos miembros del ayuntamiento), que desconocen el proyecto de formación de todo reglamento interno el que se supone ellos deben aprobarlo, pero muchas veces ni siquiera participan en su elaboración, y además no se preocupan por conocer su contenido y se mantienen en la ignorancia de todo esto.

Es entonces que al no preocuparse el síndico por cumplir esta obligación es el Secretario o el Departamento Jurídico quienes participan en gran medida en la formulación de los reglamentos y en el proyecto del Bando Municipal.

Ahora bien después de analizar las facultades y obligaciones de la figura de nuestro estudio desde el punto de vista anterior pasemos a analizar las obligaciones y facultades que tiene el síndico municipal en la Ley Orgánica Municipal como mandatario.

Según el Diccionario de la Lengua Española mandatario es la persona que ejecuta el mandato por parte del mandante. Entonces el síndico Municipal vendría a ser quien ejecuta los mandatos a las funciones y obligaciones delegadas y encomendadas por las leyes.

Estas facultades y obligaciones según la Ley de referencia se clasifican en cuatro grupos que son:

- Como Representante legal del Ayuntamiento;
- Funciones de control interno en el ayuntamiento y en sus dependencias administrativas.
- Comisión de Hacienda;
- Auxiliar del Ministerio Público.

## **1. COMO REPRESENTANTE LEGAL DEL AYUNTAMIENTO.**

**Artículo 53.** Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

La procuración se entiende como el cuidado y la diligencia con la cual se debe manejar un negocio o bien como el poder que da una persona a otra para que obre en su nombre, por lo tanto el síndico tiene el poder que le da el ayuntamiento en base a la ley para que obre en su nombre, para que con cuidado y diligencia maneje los negocios del propio ayuntamiento.

Por lo que se refiere a la defensa de los intereses municipales se entiende que es una obligación defender o abogar en favor del ayuntamiento mismo, y además se menciona en esta fracción la responsabilidad de promover los intereses municipales, es decir que deberá gestionar y favorecer el desarrollo de todo lo que constituya un interés municipal.

De lo anterior podemos comentar que el síndico en base a lo establecido debe actuar con preparación o capacitación, honestidad y dedicación; debe conocer además cuales son esos intereses municipales: asuntos, cosas y bienes en los cuales el municipio tiene ingerencia.

En lo referente a la representación jurídica que tiene encomendada debemos mencionar que lo ideal sería que éste funcionario público tuviera una licenciatura en Derecho para poder llevar a cabo esta obligación con eficacia, prontitud y responsabilidad; sin embargo abocándonos a esto podemos observar que debido a nuestro sistema

jurídico, ya que es un puesto de elección popular no es posible que esto se realice como lo veremos más adelante con mayor detalle.

El ser representante legal o jurídico conlleva la necesidad de conocer el derecho, tener conocimiento de las perspectivas que tiene el representado en el campo jurídico, ver cuales son sus posibilidades para lograr lo que se pretende en un litigio, que acciones son las que debe intentar o cuales las excepciones con las contestará, cuales son las pruebas, y cuales son los recursos que podría interponer; en fin conocer el panorama legal en que se desarrolla o actúa el ayuntamiento en sus diversos asuntos, para poder lograr resultados positivos.

XI. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.

Esta fracción ya la hemos comentado anteriormente únicamente nos resta ratificar el deseo de capacitación de este servidor público para que acuda a dichos remates y sea sabedor de los términos y disposiciones legales para se estos remates se finquen al mejor postor.

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes municipales.

Esta obligación implica el conocimiento que debe tener el síndico sobre derecho civil o procesal civil ya que el síndico tendrá que

promover actos jurídicos con los cuales quede legalmente regularizada la propiedad de todos los bienes municipales , que son parte integrante de la Hacienda Municipal.

## **2. DE CONTROL INTERNO.**

Otro grupo de facultades y obligaciones que la ley impone al síndico se puede formar con las tareas de Control Interno, que éste tiene que desarrollar, dentro del ayuntamiento y sus dependencias, dichas obligaciones y facultades según el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal son las siguientes:

La fracción V es la primera la cuál establece que el síndico municipal tendrá la facultad de que asista a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería Municipal por parte de la Contaduría General de Glosa e informar de los resultados al ayuntamiento.

De acuerdo con esto el síndico debe realizar esta labor siempre que se realicen estas inspecciones sin pretexto alguno e informar inmediatamente el resultado al ayuntamiento para que sepan cuál fue la finalidad de dicha visita y lo que se derive de ésta.

La fracción VI impone la obligación de hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.

Al respecto podemos mencionar que es necesario que el síndico cumpla con esta remisión que le impone la ley en los términos que señale la misma, para que no haya posteriormente problemas con la Contaduría y se puedan hacer acreedores a una sanción.

La fracción XIII. obliga al síndico a verificar que los funcionarios o empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Esta obligación se deriva del artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios el cual establece: "Tienen obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente ley, y bajo protesta de decir verdad:

Fracción II.- ... En los ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.

Así mismo el artículo 80 de la misma ley referida, establece los plazos para la presentación de la Manifestación de Bienes los cuales son:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

- II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año.

La fracción X, establece que los síndicos deberán de vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

Por lo tanto queda obligado el síndico para vigilar que dichos Oficiales cumplan estrictamente con lo que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Constitución del Estado, en cuanto a las garantías que tienen los detenidos.

### **3. EN LA COMISION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.**

Como ya lo hemos establecido, el artículo 53 de La Ley orgánica Municipal del Estado de México, en todas sus fracciones establece obligaciones y facultades que tienen los síndicos respecto a la Hacienda Municipal , con excepción de la Fracción X del mismo artículo.

De todo lo mencionado concluimos que el síndico tiene las siguientes funciones:

1. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales

2. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
3. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto respectivo.
4. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
5. Intervenir en la Práctica de las primeras diligencias de averiguación previa, cuando haya delitos que perseguir y no haya Agente del Ministerio Público, como auxiliar de éste.

#### **4. FUNCIONES COMO AUXILIAR DEL MINISTERIO PUBLICO.**

Tanto la Ley orgánica Municipal como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, confieren al Síndico Municipal facultades para intervenir en la práctica de las primeras diligencias de Averiguación Previa, cuando se han cometido delitos en los municipios en donde no haya Agente del Ministerio Público, como auxiliar de éste. Todas y cada una de estas facultades se encuentran regidas por la Ley.

Antes de establecer que señalan las Leyes Orgánicas mencionadas debemos de establecer el fundamento del Ministerio Público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmarca en su artículo 21, las atribuciones del Ministerio Público:

“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”

Esta disposición constitucional señala las atribuciones del Ministerio Público, más no establece la vinculación de los síndicos municipales en tales actividades, sin embargo la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México, fundamenta las atribuciones de los síndicos municipales, en la fracción X del artículo 53, expresa:

“Los síndicos de los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa, o aquellas que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas; y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.”

Esta disposición tiene concordancia con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, que indica:

Son auxiliares del Ministerio Público:

I. Los síndicos municipales; y

## II. Los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales.

Es necesario precisar que la función del Ministerio Público tiene un doble aspecto: el de investigador con carácter de autoridad y el de parte, dentro del proceso penal. En el primero, al realizar su función investigadora debe satisfacer los requisitos constitucionales: comprobación del tipo penal y de la probable responsabilidad, para proceder contra persona alguna, en observancia del artículo 16 Constitucional (Constitución Federal); al cumplimiento de estos extremos, están encaminadas las diligencias de averiguación previa.

Es en la fase investigadora, donde interviene el Síndico Municipal como auxiliar del Ministerio Público, destacando la trascendental importancia de las actuaciones del mismo, por constituir los cimientos de la averiguación previa, susceptible de ser valorada a través del proceso penal.

El artículo 116 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México, establece que tan luego que tengan conocimiento de la probable existencia de un delito, el Ministerio Público o sus auxiliares por ende, que se persiga de oficio, deberán dictar todas las providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso y los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo; para saber qué personas fueron testigos del hecho y en general impedir que se

dificulte la averiguación y, en los casos de flagrante delito, para asegurar al responsable.

Las diligencias de averiguación previa practicadas por los síndicos municipales con detenido, deberán ser remitidas al Agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente dentro de las 24 horas, en caso contrario, se hará dentro de las 72 horas, como lo dispone el artículo 119 del Código de Procedimientos Penales del Estado, sin perjuicio de que el Ministerio Público solicite antes las diligencias y prosiga directamente la investigación o la dirija (artículo 120 del Código de Procedimientos Penales).

En virtud de lo establecido proponemos la capacitación de este funcionario, para que pueda realizar estas diligencias con el cuidado, prontitud y eficiencia que se espera.

#### **4.4 IMPORTANCIA DE LA FUNCION DEL SÍNDICO.**

Es evidente la importancia de la función del Síndico, ya que debido a la gran diversidad de facultades y obligaciones que tiene resulta imprescindible su actuación para el ayuntamiento y colectividad.

En el Estado de México, las leyes locales dan al Síndico Municipal una serie de atribuciones que le otorgan una importancia relevante, sin embargo el maestro Martínez Cabaña menciona: "El segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia es el Síndico Municipal o

Síndicos cuando existen más de uno en un ayuntamiento.”<sup>63</sup> Al respecto nosotros estamos en desacuerdo con lo que menciona el maestro, ya que dicho servidor público desempeña funciones distintas a las de los demás miembros del ayuntamiento, tanto o más importantes, que inclusive, las del propio Presidente Municipal, y para corroborar esto basta con observar y estudiar las acciones que tiene encomendadas por la ley, aunque también debemos de reconocer el carácter de representante institucional del ayuntamiento que tiene el Presidente Municipal.

Ahora bien la importancia de este servidor público es extensa, sin embargo trataremos de establecerla de la siguiente manera:

#### **IMPORTANCIA DE LOS SÍNDICOS MUNICIPALES EN:**

- La Administración Pública y en la organización de los Municipios del Estado de México.

Podemos decir que la finalidad de la Administración Pública es atender aspiraciones, necesidades, inquietudes, conflictos, que en la sociedad nacen y en ella se desarrollan y por lógica en ella se deben resolver, y así poder alcanzar el bienestar y la felicidad de la misma al resolver todo lo que a la sociedad le acontezca y le repercuta molestia social alguna. Así el síndico como Servidor Público debe de atender a lo anterior.

---

<sup>63</sup> MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. “LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL”. México. Pág. 172

En cuanto se refiere a la organización de los Municipios del Estado de México, el síndico es el funcionario público dotado de poder jurídico para resolver controversias que sean de su competencia y se susciten dentro de su territorio, además en el Estado de México el síndico asume la responsabilidad de cuidar de la hacienda municipal.

- La vigilancia hacendaria municipal.

La importancia es que el tiene o asume la representación y la tutela del conjunto de bienes que le pertenezcan al municipio, y además es la principal autoridad fiscal que conoce del recurso administrativo de reconsideración en el aspecto de que se le dirige a él.

- Como representante de los intereses del municipio.

Su importancia es tutelada por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual lo crea como parte integrante de los municipios y algunas legislaciones locales lo toman en cuenta como miembro activo en la vida política de los municipios y donde claramente se le especifican sus funciones y obligaciones es en la Ley Orgánica Municipal.

En el Estado de México particularmente, todos los municipios tienen esta figura como parte integrante del gobierno municipal esto conforme a lo establecido por el artículo 117 y 118 de la Constitución

del Estado de México y tiene encomendadas las facultades que establece el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal vigente de la cual se deriva que es el representante de los intereses del municipio.

El síndico es parte integrante del ayuntamiento, es el que vigila la entrada y salida de todos y cada uno de los ingresos y egresos que las Tesorerías municipales reciben, entendiéndose a los intereses municipales como todos y cada uno de los bienes que le pertenecen al municipio y que se encuentran ubicados dentro de su territorio, además el síndico es el titular para ejercitar acción penal y civil en contra de las personas que lesionen los intereses que al municipio le pertenezcan.

- Como auxiliar del Ministerio Público.

Como anteriormente mencionamos el síndico municipal tiene atribuciones que le confiere a Ley orgánica Municipal, entre las cuales se encuentra la realización de las primeras diligencias de Averiguación Previa o aquellas que sean de notoria urgencia, a falta del agente del Ministerio Público, como auxiliar de éste. Y la importancia de esta facultad radica en la realización de actuaciones en la Averiguación Previa, que constituyen los cimientos, que son valorados a través del proceso penal.

De lo analizado podemos decir que dentro de los miembros del ayuntamiento, el síndico, es muy importante, como servidor público, ya que por ser representante legal del municipio, y por todas las atribuciones

que le confiere la ley Orgánica, para que pueda subsistir el ayuntamiento, debe contar con su apoyo, toda vez, que puede intervenir en las sesiones de cabildo; además que tiene la enorme responsabilidad de realizar funciones jurisdiccionales, como Segunda Instancia, ya que al admitir, tramitar y resolver los recursos de revisión que los particulares interpongan en contra de los medios de impugnación como lo es el de Revocación, respecto a las resoluciones dictadas por las autoridades Municipales, se convierte en una función eminentemente técnica que conlleva a exigir una adecuada preparación para poder determinar si el acto combatido fue apegado a derecho o no.

Finalmente podemos decir que es debido a la importancia de la función del síndico , que es necesario proporcionarle una capacitación amplia y profunda de sus facultades y obligaciones , ya que de lo contrario puede incurrir en ilícitos o responsabilidades.

Al realizar una investigación, encontramos que las quejas más comunes que se presentan en contra de los síndicos municipales son:

En primer término aparece el abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad y despojo.

En relación al despojo los síndicos llegan a afectar propiedades privadas, ejidales y comunales, no precisamente para beneficio personal sino para la apertura de vías públicas.

Por cuanto a la privación ilegal de la libertad, se cometen estos delitos muchas veces por la ignorancia de ellos, ya que asuntos de carácter civil los confunden y los tratan como si fueran de carácter penal.

La expedición de certificaciones de hechos que con posterioridad causan problemas a los ciudadanos, es otra de las actividades que deben de tener cuidado, por ejemplo: el hecho de expedir certificaciones o constancias, para que los particulares traten de acreditar la posesión de un inmueble.

Otro problema muy frecuente es el relativo a que toman atribuciones que no les corresponden y actúan como Juez y parte, ya que en muchas ocasiones citan a las personas para conciliar intereses pero se exceden imponiendo sanciones y encarcelan a las gentes.

Esto se da debido a que muchos ayuntamientos de la provincia, tienen a gente que desempeña este cargo que por lo regular no tienen conocimiento de su actividad a desarrollar...

Es entonces que por falta de capacidad y preparación los síndicos han llegado a cometer una serie de hechos delictuosos como los siguientes:

- a). Arbitrariamente imponen multas, especialmente en los Municipios pequeños.
- b). Se consideran la máxima autoridad.

- c). Decretan separaciones de los cónyuges, e incluso llegan a decidir quien debe ejercer la custodia de los menores.
- d). Realizan diligencias de apeo y deslinde.

Por tales circunstancias consideramos que los Síndicos deben capacitarse de manera obligatoria para que puedan cumplir sus funciones, es decir que los representantes de la sociedad deben ser gente preparada para enfrentar los retos que se avecinan en el futuro, ya que la sociedad cada vez esta más atenta en los derechos que tienen como ciudadanos.

#### **4.5. LA PREPARACIÓN ACADÉMICA DE LOS SÍNDICOS MUNICIPALES.**

Analizando las facultades, obligaciones y la importancia del Síndico se desprende la necesidad de tener un representante capacitado, que vele por los intereses jurídicos y patrimoniales del municipio, siendo este representante el Sindico Municipal.

En el Estado de México, es del conocimiento general que cada tres años se cambian los poderes municipales; por lo que es necesario mencionar como se integra el Ayuntamiento, y al respecto la Ley orgánica Municipal en su artículo 117 señala lo siguiente:

Artículo 117. "Los Ayuntamientos se integran con un jefe de asamblea que se le denominará Presidente Municipal, y con varios miembros

más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener Síndicos y Regidores según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia."

Por ende los Síndicos se eligen cada tres años.

Antes de hablar de la preparación académica de los Síndicos en el Estado de México, es preciso señalar los requisitos de elegibilidad que la ley señala para ser votado en un puesto de elección popular, y con consiguiente del Síndico.

Los requisitos que la ley exige para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento, y por lo tanto del síndico municipal son los siguientes:

La Constitución Política del Estado de México señala en su artículo 119 lo siguiente;

Artículo 119. Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;

- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con una residencia efectiva en su territorio no menor de tres años, anteriores al día de la elección; y
- III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Analizando dichos requisitos, vemos que en primer término se exige ser mexicano por nacimiento, y el artículo 30 de nuestra Carta Magna establece en su apartado A, que los mexicanos por nacimiento son:

- I. Los que nazcan en el Territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre o de madre mexicana;
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanos, sean de guerra o mercantes.

En lo que se refiere a ciudadano del Estado, mencionaremos que los ciudadanos según nuestra Ley Fundamental en su artículo 34 establece que son los que tengan calidad de mexicanos y tengan los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años ; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Y al respecto la Constitución del Estado de México establece en el artículo 23, que los mexiquenses son:

- I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de los padres;
- II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y
- III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el Territorio del Estado.

Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

En lo referente a, en pleno ejercicio de sus derechos debemos entender estos como los civiles y políticos siendo estos: votar y poder ser votados para cargos de elección popular, asociarse para tratar asuntos políticos del país y ejercer el derecho de petición, tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa del país.

Además de lo anterior no se debe de estar sujeto a un proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, o estar prófugo de la justicia, o por sentencia ejecutoriada que imponga la sanción de perder sus derechos como ciudadano; todo esto en lo referente a la materia penal.

El segundo de los requisitos establece ser mexiquense quedando ya establecido éste carácter y con residencia efectiva no menor de un año; o vecino del mismo entendiéndose como tal lo que el artículo 25 de la Constitución del Estado de México establece:

**Artículo 25 . Son vecinos del Estado:**

- I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y
- II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

Además de ser vecino el segundo requisito es que tenga una residencia efectiva en el Territorio del Estado no menor de tres años.

En cuanto a la reconocida probidad y buena fama pública debemos entender:

Según el Diccionario Larousse de la Lengua Española:<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, LAROUSSE. Editorial Larousse S.A. de C.V., Reinpresión. México 1994. Págs. 95, 294, 535-536.

**PROBIDAD** . Es la calidad de probo.

**PROBO**. Es una persona honrada.

Por lo tanto una reconocida probidad es una reconocida honradez (honrado: persona escrupulosa en el cumplimiento de sus deberes).

**FAMA**. Circunstancia de ser alguien muy conocido.

**BUENA**. que tiene bondad, posee todas las cualidades propias de su naturaleza y de su función, útil, beneficioso, conveniente.

Por lo tanto buena fama pública es reconocida bondad y por lo tanto conveniente.

El Código Electoral del Estado de México vigente, señala en su artículo 15 primer párrafo, que además de lo establecido en el artículo 119 de la Constitución del Estado, se debe de tomar en cuenta lo establecido en el artículo 120 de la misma Constitución.

**Artículo 120.** No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados o senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad Pública del Estado y de los Municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Y en el artículo 16 del mismo Código señala que además de los requisitos señalados, los ciudadanos que aspiren a ser miembros del ayuntamiento deberán satisfacer lo siguiente:

- I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la Credencial para votar respectiva.

- II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del Proceso Electoral de que se trate;
- III. No formar parte del personal profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y
- IV. No ser consejero electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del Instituto, ni Director General, Secretario General o director del mismo, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

De estos requisitos es donde tiene origen el presente estudio, ya que en ningún momento se establece en la ley, en éste caso La Constitución del Estado de México y el Código Electoral del mismo, la preparación de los miembros del ayuntamiento y en particular de los síndicos.

En la elección del síndico municipal en los ayuntamientos a éste no se le requiere que tenga cierta preparación ni siquiera básica, o que sea o no apto, ya que el derecho político de nuestro Estado no lo exige; por lo que en muchos municipios del Estado, ocupan el cargo de Síndico cualquier persona vrg.: Campesinos, comerciantes, choferes etc., los cuales

no cuentan con los conocimientos esenciales, ni la capacidad adecuada, por lo que no pueden satisfacer las necesidades colectivas.

Sin embargo pudiera ser que el espíritu de la ley al exigir requisitos indispensables como los anteriores, es permitir la participación abierta de todos los ciudadanos en la política, o sea no restringir el derecho a ser votado.

Entonces los síndicos municipales son electos popularmente, sin tener la certeza si es por tradición o por compromisos que existen entre los sectores que participan, que han venido ocupando estos puestos, como ya lo mencionamos: el campesino, el obrero, el popular, entre otros, por lo cual se puede desprender, que un campesino u obrero no cuenta con los suficientes conocimientos ni preparación, ya que en algunos casos, nos hemos podido percatar, que ni siquiera concluyeron la primaria, es por ello que atendiendo a las grandes responsabilidades que le confiere la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos, es indispensable que se establezcan en este ordenamiento jurídico un numeral donde se amerite que estos funcionarios cuenten con una CAPACITACIÓN OBLIGATORIA y por lo tanto con el conocimiento necesario que le facilite el cumplimiento de sus funciones, previéndose en consecuencia un programa de capacitación, a efecto de concientizarlos, atendiendo a sus atribuciones y que no continúen transgrediendo la ley.

En algunas ocasiones los síndicos no cumplen con sus funciones porque se dedican más a la cuestión política y se olvidan de realizar las actividades que les corresponde por atender a ésta, trayendo como consecuencia el incumplimiento de los fines institucionales del ayuntamiento y con ello el atraso del municipio y la inadecuada aplicación de la ley, esto aunado a la falta de preparación y por la espontaneidad o improvisación de las personas a quienes se les designa el rango de síndicos, que solamente son nombrados por estar dentro de la política o por intereses propios y que en ocasiones solo saben leer y escribir así estas funciones repercuten en la comunidad a la que pertenece dicho ayuntamiento, ya que son hechas con negligencia y aún más con ignorancia.

Todo esto ha dado lugar a que se le quite autoridad al síndico, debido a la falta de preparación, capacidad para aplicar la ley conforme a su literalidad y de acuerdo con el espíritu de la misma.

Algunos de estos funcionarios mencionan que si no desarrollan sus actividades como debieran no es por falta de capacidad sino por falta de conocimiento, ya que toda la intención la tienen pero carecían de los conocimientos adecuados para desempeñar su cargo, es entonces que se debe de pugnar por una capacitación de nuestras autoridades municipales, en especial el síndico, siendo ésta una capacitación que implique formación y serio compromiso.

#### 4.6. PROPUESTA DE CAPACITACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL.

Actualmente tenemos que varias dependencias del gobierno del Estado de México y Asociaciones Civiles, por ejemplo La Asociación de Municipios del Estado de México dan cursos o seminarios a los miembros del Ayuntamiento, pero de manera muy general, nunca en específico a los síndicos municipales, y es a través de invitación, es decir que no hay obligatoriedad, ya que dejan al libre albedrío de los funcionarios o empleados municipales el asistir o no. Por lo que se refiere a los síndicos municipales muchas de las ocasiones no les interesa acudir o ponen de pretexto tener mucho trabajo que no les permite tomar esos cursos o seminarios.

Ahora bien, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México este trienio expidió un Taller de Orientación a los Síndicos Municipales, cuyo objetivo es dar a conocer las atribuciones de los mismos en la realización de las primeras diligencias de Averiguación Previa o aquellas que sean de notoria urgencia a falta del Agente del Ministerio Público; dicho Taller nos parece conveniente, sin embargo solo abarca la obligación que tiene el síndico Municipal como su auxiliar del Ministerio Público, por lo que se tiene que proponer una capacitación más amplia para que pueda cumplir con todas las atribuciones que tiene encomendadas como ya lo vimos anteriormente.

## **DIFERENCIA ENTRE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN.**

Para poder dar una propuesta de capacitación es indispensable saber el significado de la misma, para así no confundir términos.

Para la Licenciada María Alejandra Sánchez Cuevas, Subdirectora de Asistencia Técnica de la Coordinación General de Apoyo Municipal la CAPACITACIÓN va dirigida al buen desempeño del empleo a través de cursos, habilidades técnicas y de desarrollo, talleres, etc. y la PROFESIONALIZACIÓN va dirigida al desarrollo personal a través de Diplomados, maestrías etc.

En base a lo anterior propongo una capacitación al Síndico Municipal la cual será obligatoria al mismo, sin perjuicio de que se le pueda profesionalizar para que pueda desempeñar mejor su encargo.

## **CAPACITACIÓN**

La capacitación propuesta se divide en siete puntos:

- I. Los fundamentos básicos que contienen los ordenamientos jurídicos correspondientes, sobre materia municipal.
- Vrg. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
- LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.
- EL BANDO MUNICIPAL.
- EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.
- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
- LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE.
- CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

II. Asesoría general en la esfera de su competencia en las siguientes materias:

- JURÍDICA
- FISCAL
- ADMINISTRATIVA
- CONTABLE

III. La significación y contenido de sus atribuciones contempladas en la Ley Orgánica Municipal.

IV. El alcance de dichas atribuciones.

- V. La adecuada aplicación de las mismas.
- VI. La concientización de la responsabilidad que implica el ejercicio de sus atribuciones.
- VII. Las sanciones a las que estarían sujetos para el caso de que realizaran una inadecuada aplicación de sus atribuciones.

### **DEPENDENCIA ENCARGADA DE LA CAPACITACIÓN.**

La Dependencia que deberá proporcionarles la capacitación especificada a los Síndicos es la SUBDIRECCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA, que depende de la DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, que a su vez depende de la COORDINACIÓN GENERAL DE APOYO MUNICIPAL la cual sirve de enlace y coordinación del Estado y Municipios, esto en virtud del Acuerdo de Reestructuración de dicha Coordinación de fecha 15 de noviembre de 1989, donde se señala en el Considerando, párrafo cuarto lo siguiente:

“Que para cumplir estos principios el gobierno estatal y los gobiernos municipales mediante acciones coordinadas deben de impulsar el desarrollo municipal mediante la realización de programas y actividades que fortalezcan la institución municipal en las materias jurídico, administrativas, fiscales, financieras, de planeación, programación, presupuestación, así como mejoramiento sistemático de sus recursos humanos a través de programas permanentes destinados a mejorar la formación, CAPACITACIÓN y profesionalización de los servicios públicos y técnicos.”

## **PERÍODO PROPUESTO PARA LA CAPACITACIÓN OBLIGATORIA.**

El período que propongo para que se lleve a cabo esta CAPACITACIÓN OBLIGATORIA, será a partir del 20 de agosto del año que se lleven a cabo las elecciones y concluirá ocho meses después.

## **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SINDICO.**

Los Síndicos que no cumplan con la capacitación propuesta se verán en lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que establece lo siguiente:

### **CAPITULO II**

#### **DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA.**

Artículo 42.- " Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad; imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones de carácter general..."

Artículo 43.- " Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la

aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

La responsabilidad administrativa disciplinaria tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo anterior..."

En el artículo 47 se establece que la Legislatura será competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades tratándose de Presidentes municipales, regidores y síndicos, así como para aplicarles las sanciones disciplinarias que correspondan en términos de esta ley.

El artículo 49 establece las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria y consistirán, entre otras, fracción III.- Destitución del empleo, cargo o comisión; y es esta sanción la que considero se debe imponer a los Síndicos en caso de no cumplir con su capacitación.

## **REFORMAS Y ADICIONES**

En base a lo anterior. Proponemos la adición de un numeral en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, de la siguiente manera:

**Artículo 54 BIS.-** Para el mejor desempeño de su funciones una vez electos o asignados los Síndicos Municipales tendrán la obligación

de asistir a los cursos de Capacitación que deberán ser impartidos por la Subdirección de Asistencia Técnica dependiente de la Dirección General de Desarrollo Municipal.

Por otra parte teniendo como base el objetivo de la Dirección General de Desarrollo Municipal que a la letra dice :

- Apoyar a los municipios del Estado a través de acciones coordinadas y de concertación para impulsar su desarrollo administrativo, económico y social en la elaboración de programas de información , asesoría y asistencia técnica.

Propongo reformar el objetivo *de la Subdirección de Asistencia Técnica* el cual establece :

Contribuir a lograr el fortalecimiento municipal, a través del otorgamiento oportuno y eficiente de orientación , asesoría y apoyo técnico que soliciten los ayuntamientos.

El cual quedaría de la siguiente manera :

Contribuir a lograr el fortalecimiento municipal, a través del otorgamiento oportuno y eficiente de capacitación, orientación , asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos.

---

Por lo que se refiere a sus funciones se adicionaría la siguiente :

Realizar la Capacitación de los síndicos municipales en lo relativo a sus facultades y obligaciones, proporcionándoles asesoría jurídica, fiscal , contable, administrativa, y la que a consideración de esta Dependencia sea necesaria para cumplir con su cometido.

# **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Del pueblo griego surgen los aspectos esenciales de organización de la polis o ciudad, se preocupaban por atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios que administran los servicios y proporcionan seguridad al pueblo.

La base de la organización en el municipio de Atenas aunque no fue jurídica, debe considerarse en su dimensión política y administrativa, ya que con el "DEMOS PUEBLO" se conformó la intervención de los asuntos concernientes a la organización y composición de los órganos y sus titulares, esta manifestación del Municipio será acogida y transformada, además de perfeccionada por los Romanos.

**SEGUNDA.-** Cuando Roma fue extendiendo su imperio, quedaron ciudades de diversas clases, una de ellas fue el Municipio que gozaba de autonomía administrativa y se gobernaba por leyes propias.

El Municipio Romano se caracterizaba por contar con cuerpos edilicios que mejoraban la organización municipal, otorgándole al Edil responsabilidades para gobernar la Ciudad y el poder para juzgar administrativamente las acciones de jurisdicción.

**TERCERA.-** El régimen municipal romano se aplicó en la Península Ibérica desarrollando un sistema de autonomía de las ciudades y espíritu de independencia.

Los pueblos fundados tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la Asamblea de Aforados, también estos municipios tenían facultades judiciales, los órganos de gobierno eran asignados por elección directa; el aumento de población hizo posible el cabildo y consejo abierto, naciendo entonces el cerrado al especializarse las funciones del ayuntamiento.

El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, los Reyes no intervenían en la designación del gobierno, por lo que se puede hablar de su primera época como una verdadera institución democrática.

**CUARTA.-** El catpulli fue la base de la organización económica y social mexicana, el cual constituyó una forma de organización basada en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco, en un territorio determinado.

La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas han propiciado que varios doctrinarios afirmen que el Calpulli es un verdadero Municipio natural.

**QUINTA.-** Con la conquista del Continente Americano por los Españoles, el régimen municipal de las ciudades Castellanas se implanta en las Indias.

Cortés, procedió a fundar a nombre del Rey Don Carlos, el Primer Municipio de América Central conocido como la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519. Posteriormente se funda el Ayuntamiento de Coyoacán y así sucesivamente.

Tiempo después en la Constitución de Cádiz, ejerce gran influencia en la estructura jurídica del Municipio mexicano, se reguló al Ayuntamiento como órgano de gobierno local.

El punto negativo de ésta fueron los jefes políticos, ya que estos centralizaban la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciendo perder su autonomía.

El Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano, establece las elecciones de los ayuntamientos. Las poblaciones pequeñas tendrían a uno o dos Alcaldes, Regidores y Síndicos elegidos por el vecindario esto a consideración de los Jefes Políticos.

La Constitución de 1824 establece que el ayuntamiento se renovará anualmente, teniendo atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

Las Bases Constitucionales de 1836 tienen el mérito de ser la primera, que regula directamente al Municipio, aunque este quedo casi ahogado debido a la centralización del poder, su vigencia fue efímera, ya que no satisfizo ni a los puros ni a los moderadores.

Las Bases Orgánicas de 1843 de carácter centralista, establecían que la institución municipal quedaría supeditada a los gobernantes y Asambleas Departamentales.

En esta etapa las denominadas Ordenanzas Municipales constituyen el instrumento fundamental para la vida política-administrativa del país.

La etapa del Porfiriato se caracterizó por el autoritarismo de entonces, que fue una mezcla de concentración de poder en una sola voluntad superior. Las jefaturas creadas por la Constitución de Cádiz fueron el instrumento que aprovechó Díaz para imponerse al Municipio, teniendo a este sometido, su autonomía era letra muerta, en las leyes no existió otra voluntad que la del Dictador, por conducto de Gobernadores, Prefectos, Subprefectos y Jefes Políticos; así nacen los postulados

revolucionarios encontrando tendencias unánimes para abogar por la emancipación municipal, nos referimos al municipio libre, lo que finalmente sería plasmado en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

**SEXTA.-** El Municipio es la Célula de la organización política-administrativa de los Estados de la Federación, constituida por un vecindario estable en una extensión geográfica determinada, con un gobierno que se rige por sus normas jurídicas de acuerdo con sus necesidades e intereses comunes y cuya finalidad es el bienestar y la seguridad de la sociedad.

El Municipio libre teórica y constitucionalmente cuenta con una autonomía política, administrativa, jurídica y financiera, sin embargo no las podemos considerar del todo reales ya que el municipio está supeditado a leyes Estatales y Federales, y únicamente se les otorga mediante los ayuntamientos crear y formular los Bandos de Policía y buen gobierno, así como reglamentos internos.

**SÉPTIMA.-** El Municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución de 1917 como la forma de organización política y administrativa, el municipio Libre es una opción de organización, un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la misma deben acatar para estructurarse estos últimos internamente, desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma que tiene de hacerlo es el Municipio.

El artículo 115 establece los principios generales del Derecho Municipal.

La estructura del Municipio actual ha sido producto de una serie de movimientos sociales y políticos que han hecho posible que nuestra legislación municipal este bien respaldada para definir de manera democrática su organización política, hacendaria y jurídica.

**OCTAVA.-** El ayuntamiento se encuentra encabezado por el Presidente Municipal, como órgano ejecutivo en el ámbito local apoyado políticamente por los Síndicos y Regidores integrantes del ayuntamiento, el grado de complejidad de la administración municipal se encuentra en función del tamaño y tipo de ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

**NOVENA.-** El Síndico tuvo su origen en el Defensor Civitatis en Roma, que posteriormente en España fue el llamado Representante del Municipio, en

Indias mucho más el Defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario aun en contra del cabildo, en materia de privilegios... fue a través del tiempo que recibió el nombre de Síndico.

El término de Síndico significa abogado o representante de la sociedad y el que procura justicia.

Las facultades y obligaciones del Síndico se derivan de la Ley Orgánica Municipal, sus atribuciones en específico se encuentran reguladas por el artículo 53 que traen como consecuencia obligaciones correlativas. Estas facultades se pueden enmarcar en 5 categorías que son: jurídicas, administrativas, de origen contable, políticas y legislativas.

Debido a la importancia del Síndico Municipal es necesario proporcionarle una Capacitación obligatoria, amplia y profunda de sus facultades y obligaciones, ya que de lo contrario puede incurrir en ilícitos y responsabilidades.

Entre las quejas más comunes contra los Síndicos nos encontramos las siguientes: El abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad y despojo, expedición de Certificaciones que no les corresponden, actúan como juez y parte, arbitrariamente imponen multas, decretan separaciones de los conyúges e incluso, llegan a decidir quien debe ejercer la custodia de los menores y realizan diligencias de apeo y deslinde.

**DECIMA.-** En ningún momento se establece en la Constitución del Estado de México ni en el Código electoral del mismo, la preparación de los miembros del ayuntamiento y en particular de los síndicos, ya que el derecho político de nuestro país no lo exige, por lo que ocupan este cargo cualquier tipo de personas, que no cuentan con la capacidad adecuada ni los conocimientos esenciales ya que el espíritu de la ley al exigir los mínimos requisitos es permitir la participación abierta de todos los ciudadanos en la política o sea no restringir el derecho a ser votado.

Atendiendo a las grandes responsabilidades que les confiere la Ley Orgánica municipal y otros ordenamientos legales, es indispensable que se establezca un numeral en la citada ley con el propósito de que estos funcionarios cuenten con una capacitación obligatoria, y por lo tanto con el conocimiento necesario que les facilite el cumplimiento de sus funciones, previéndose en consecuencia un programa de capacitación a efecto de concientizarlos atendiendo a sus atribuciones y no continúen trasgrediendo la ley.

**DECIMA PRIMERA.-** La Capacitación que proponemos se resume en : conocer los fundamentos básicos que contiene los ordenamientos jurídicos sobre materia municipal, asesoría general en la esfera de su competencia en materia

fiscal, jurídica, contable y administrativa, el significado y contenido de sus atribuciones, el alcance de dichas atribuciones, la adecuada aplicación de las mismas, la concientización de la responsabilidad que implica el ejercicio de sus atribuciones, y las sanciones a las que estarían sujetos para el caso de que realizaran una inadecuada aplicación de sus atribuciones.

La Dependencia encargada de dicha capacitación es a nuestro punto de vista la Subdirección de Asistencia Técnica, en virtud de que esta tiene entre sus funciones la capacitación de los gobiernos municipales a través de programas y actividades en materia jurídica, administrativa, fiscal y financiera etc.

## B I B L I O G R A F Í A

1. Acosta Romero, Miguel. EL MUNICIPIO. Teoría General de Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1979.
2. Arnaíz Amigo, Aurora. INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS. FACULTAD DE DERECHO. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, 2ª. ed. México, 1976.
4. Colín, Mario. EL MUNICIPIO LIBRE. Gobierno del Estado de México. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México. México, 1974.
5. De Pina Aura Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa S.A. México 1985.
6. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa. 1ra. Edición. México 1988.
7. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XIX. 1976.
8. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA ESPASA CALPE S.A. Tomo XXXVII.
9. Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL. México 1990.

10. Montaña, Agustín. **MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**. Editorial Trillas S.A. de C.V. México 1987.
11. Moreno, Daniel. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**. Octava Edición. Editorial PAC de México. 1984.
12. Moreno Espinoza, Roberto y/os. **ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO**. Obra conmemorativa del V Centenario del encuentro de dos Mundos. Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1992.
13. Moya Palencia, Mario. **TEMAS CONSTITUCIONALES**. Ed. U.N.A.M. México. 1978.
14. Muñoz, Virgilio. Ruiz Massieu, Mario. **ELEMENTOS JURIDICOS-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1979.
15. Ochoa Campos, Moisés: **LA REFORMA MUNICIPAL**. Ed. Porrúa, México, 1985.
16. Quintana Roldan, Carlos Francisco. Tesis Doctoral sobre **EL REGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO**. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990.
17. Rabasa, Emilio. **LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA**. Ed. Porrúa. México, 1976.
18. Raluy Poudevida, Antonio. **DICCIONARIO PORRÚA DE LA LENGUA ESPAÑOLA**. Editorial Porrúa. México 1980.
19. Rendon Huerta, Barrera, Teresita. **DERECHO MUNICIPAL**. Editorial Porrúa. México, 1985.

- 
20. Robles Martínez, Reynaldo. EL MUNICIPIO. Ed. Porrúa, 2ª. ed. México, 1993.
  21. Romero Vargas Iturbide, Ignacio. ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS DE ANAHUA. Ed. Porrúa. México, 1987.
  22. Ruiz Massieu, José Francisco. EL MARCO DEL NUEVO ARTICUATO 115. El Derecho olvidado: el Derecho político de los Estados y Municipios. Trabajo publicado en Estudios municipales No. 3. El Sindico Municipal en el Estado de México. Mayo-junio, 1985.
  23. Salazar Medina, Julián. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. Editorial Universidad Autónoma del Estado de México. 1987.
  24. Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa. México 1991.
  25. Tocqueville, Alexis de. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA. 2ª ed. Fondo de Cultural Económica. México, 1963.
  26. Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial Porrúa S.A. México 1985.

---

## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

## REVISTAS

- Revista del IAPEM. Nuevo Marco Jurídico Municipal. Núm. 16, Prospectiva de la Administración Pública Estatal. Octubre-diciembre, 1992.
- Revista del IAPEM. Nuevo Marco Jurídico Municipal. Núm. 17 Enero-Marzo, 1993. Sanciones a las que estaría sujeto.