



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"EL MUNICIPIO DE NAZAHUALCOYOTL Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CUANTO A LA EFICACIA
DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO QUE
SEÑALA LA FRACCIÓN II PÁRRAFO PRIMERO DEL
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL".**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO VILLASEÑOR LEGORRETA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

Paginación

Discontinua

AGRADECIMIENTOS

A mis padres:

Salvador Villaseñor Hernández

Isabel Legorreta Alba

Por todo el apoyo que me brindan.

A mis hermanos:

Javier Villaseñor Legorreta

José Roberto Villaseñor Legorreta

Salvador Villaseñor Legorreta

Licenciado Ignacio Espino Franco.

Por todos sus consejos y apoyo

para la realización de este trabajo.

A todos mis compañeros y amigos

Especialmente al

Licenciado Néstor Alfredo Valencia García

EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CUANTO A LA EFICACIA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO QUE SEÑALA LA FRACCIÓN II PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 115 COSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1.- Época prehispánica	1
1.2.- Época colonial	4
1.3.- Época independiente	15
1.4.- Época contemporánea	31
1.5.- Resena histórica del Municipio de Nezahualcóyotl	32

CAPITULO II.- CONCEPTOS GENERALES

2.1.- Concepto de municipio	41
2.1.1.- Elementos del municipio	46
2.2.- Concepto de ayuntamiento	54
2.2.1.- Órganos que integran el ayuntamiento	61
2.3.- La administración pública	80
2.3.1.- Concepto	81
2.3.2.- Formas de organización administrativa	83
2.4.- La personalidad jurídica	89

2.4.1.- Concepto de persona	90
2.4.2.- Persona física	92
2.4.3.- Persona moral	94
2.4.4.- El municipio como persona moral y su fundamento legal	98
2.5.- El patrimonio	101
2.5.1.- Concepto	102
2.5.2.- Patrimonio del municipio	105

CAPITULO III.- MARCO TEORICO Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO

3.1.- MARCO TEORICO

3.1.1.- La Administración Pública Municipal	106
3.1.2.- Los tres niveles de gobierno	111
3.1.2.1.- Federal	112
3.1.2.2.- Local	114
3.1.2.3.- Municipal	118
3.1.3.- El Municipio como Órgano Descentralizado	126

3.2.- MARCO JURÍDICO

3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	127
3.2.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	137
3.2.3.- Ley Orgánica Municipal	141

3.2.4.- El Municipio de Nezahualcóyotl y la Administración Pública en cuanto a la eficacia de la personalidad jurídica y patrimonio que señala la fracción II del artículo 115 Constitucional	149
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

CONCLUSIONES	151
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	155
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Nuestra Carta Magna es clara y sabia al contemplar en su artículo 115 específicamente en la fracción II en su párrafo I "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.", lo cual nos demuestra una vez más que el sentido de nuestra máxima legislación es mantener una verdadera democracia como forma de gobierno, otorgando facultades autónomas al pilar de nuestro federalismo; el Municipio, la base de la organización política y división territorial de los Estados.

Ahora bien, si partimos del concepto personalidad jurídica, nos encontramos que en su carácter dogmático significa persona física o moral titular de derechos y obligaciones que está reconocida por la ley, el artículo 25 fracción I del Código Civil reconoce al municipio como persona moral, lo cual lo hace acreedor de gozar de derechos y un patrimonio propio, con la capacidad de contraer obligaciones.

El imperium de ley que ampara las disposiciones de nuestra Carta Magna no son potestad, sino obligaciones para los representantes de nuestro gobierno, en este sentido nos interesó analizar el artículo 115 fracción II exclusivamente el primer párrafo, no con el objeto de dudar sobre la supremacía de la Ley Primaria; sino con la finalidad de verificar la certeza de la aplicabilidad del precepto en comento; toda vez que de no ser así el gobernado estará predispuesto a sufrir un

inminente perjuicio irreparable de parte de nuestros representantes sobre quienes el pueblo ha depositado su confianza para ejercer su excelente representación.

En esta investigación abordaremos los antecedentes históricos del municipio que enmarcan su nacimiento, partiendo de las necesidades que en su momento histórico fueron el presente de una época que dio pauta a la directriz de la figura jurídica que a nuestros días es vigente, así como de su evolución, la finalidad del alcance de su personalidad jurídica, la eficacia, validez y forma de su funcionamiento y administración. Se pretende acertar en el espacio en cual el municipio en su calidad de persona moral, con carácter unilateral tiene la capacidad para disponer de su administración y patrimonio ya que no debe existir autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado.

Posteriormente, en los capítulos subsecuentes se desarrollara los conceptos básicos para el mejor entendimiento del presente estudio; en el capítulo referente al Marco Teórico y Marco Jurídico, es un elemento fundamental en la presente investigación, pues de ella se deriva la normatividad existente en relación con el tema de la presente tesis.

Como en toda investigación es imposible llevar a cabo el estudio de un factor avocándose de lo general a lo particular, en este sentido es de nuestro interés el método de estudio inductivo que presupone de lo particular a lo general; tomando como objeto de estudio el Municipio de Nezahualcóyotl perteneciente al Estado de México.

El Municipio de Nezahualcóyotl, es un municipio que tiene aproximadamente menos de cuatro décadas de vida jurídica como tal; situación que nos ha motivado además de ser residentes de dicho municipio a llevar a cabo la presente investigación a conocer si en la práctica y realidad la administración pública del municipio es libre o dependiente en sus implicaciones políticas y administrativas, ya que desde que el municipio de Nezahualcóyotl fue reconocido como uno más de los municipios pertenecientes al Estado de México; también fue elevado a la categoría política de ciudad y designado como cabecera municipal.

Finalmente pretendemos conocer si esta figura del municipio sigue vigente en su funcionamiento en nuestros días, sabemos que las formas de gobierno y su administración deben estar acorde con la realidad social; aunque también conocemos que existen figuras jurídicas que a pesar de los cambios trascendentales que surgen a través de los años éstas fueron, son y seguirán siendo vigentes.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1.- Época prehispánica

Durante esta época en el territorio que actualmente ocupa nuestro país se encontraba habitado por diversos grupos étnicos con variados niveles culturales destacándose por su desarrollo los Mayas en el sur y los Aztecas en el centro. En el siglo VI de nuestra era se desarrolló en la región sureste la civilización Maya, la cual se encontraba asentada en la península de Yucatán, que comprendía los actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como el territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras y el Salvador en Centroamérica.

La grandeza y complejidad de los magníficos centros ceremoniales mayas, junto con sus conocimientos hacen suponer que las obras y la prestación de sus servicios de sus centros poblados, debieron de haber contado con sistemas de administración de gobierno, así como de participación de la sociedad y de tributación, bastantes avanzados. Cada centro de población era dominado o gobernado por un cacique llamado BABAT.¹ Como en todas las culturas los poblados mas fuertes dominaban a los débiles, y como consecuencia de ello, estos últimos estaban obligados a pagarle tributo.

¹ Centro Nacional De Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México 1985, Pág. 87.

Al respecto resulta conveniente comentar que existe poca información sobre este gran pueblo, pues durante la época de la colonia fueron destruidos la mayor parte de sus documentos y antecedentes.

Otro pueblo que tuvo gran desenvolvimiento fue el de los aztecas que durante el siglo XVI funda sobre un pequeño islote la ciudad doble de Tenochtitlan-Tlatelolco, quedando sometidos al señor de Azcapotzalco. En un principio vivieron muy precariamente, pues para sobrevivir tuvieron que dedicarse a la pesca, la caza, la fabricación de canoas y a la guerra. El lugar que sirvió como sede de esta cultura fue la Gran Tenochtitlan, actual Ciudad de México. Tenochtitlan tuvo una traza rectangular relativamente regular con su centro ceremonial en posición central y las calzadas de Iztapalapa-Coyoacán, Tacuba y Tepeyac convergiendo al centro desde el sur, oeste y norte, conjuntamente con los cuatro grandes barrios en que se dividía la zona residencial y sus subdivisiones menores: los Calpulli y los Tlaxilacalli.

El centro de la ciudad de Tenochtitlan estaba fijado por la ubicación del templo mayor. Cerca de este templo, había otras construcciones (templos, adoratorios, palacios, etc.) que formaban el núcleo principal de ahí partían calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales. La ciudad quedaba dividida en cuatro partes o (campas), que a su vez se dividían en Calpullis (veinte en total).

El Calpulli es para Ochoa Campos el antecedente más remoto del municipio en nuestro país, describiéndolo de la siguiente manera: "es el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familiar emparentadas por lazos de

consanguinidad, cuyo antepasado divino o anual era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un dios particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación un gobierno también particular”.²

Los rasgos del Calpulli se asemejan al municipio actual, toda vez que era una especie de municipio rural primitivo, pues era una población asentada en una área territorial delimitada que contaba con un gobierno y un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden. El Calpullec o Chinancaltec eran la máxima autoridad y su papel de funcionario local le daba atribuciones que participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policíaca.³ El gobierno era colegiado y se depositaba en un consejo, contaba con funcionarios tales como:

- El Teachcua, especie de alcalde encargado de la administración.
- El Tecuhtli, jefe militar del Calpulli.
- Los Tequitlatos, directores de los trabajos comunales.
- Los Calpizquez, encargados de recaudar los tributos.
- Los Topiles, que ejercían oficios de gendarmería.

“A los Chinancaltec, los habitantes del Calpulle les labraban una cementera para sus sustento y gastos, y les daban servicio personal de criados de leña y agua. Este tributo no lo hacía por obligación ni por mandato del señor supremo, sino por costumbre y atención a los servicios que recibían de este funcionario que miraba por las tierras del Calpulli y defendían y amparaban a los habitantes del mismo”.⁴

² Ochoa Campos, Moisés, La reforma Municipal, 4ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1985, Pág. 33.

³ *Ibidem*. Pág. 35.

⁴ Centro Nacional De Estudios Municipales. Op. Cit. Pág. 35.

En este sentido, Ochoa Campos sostiene que en la organización social de los pueblos indígenas era común la existencia del municipio naturaleza de carácter agrario, el cual en un grado mas avanzado coexiste y se sobrepone al clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de influencias de una organización estatal.

1.2.- Época colonial

El 22 de abril de 1519 es fundado por Hernán Cortes el primer municipio y cabildo en nuestro país llamado la Villa Rica de la Vera Cruz. Su fundación viene a ser consecuencia directa de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar, pues su propósito inmediato era dotar a Cortes de autoridad para realizar la conquista en México, en virtud de que Diego Velázquez, gobernador de Cuba, se los había retirado antes de partir de la Habana. El Ayuntamiento por el nombrado de le confiere poderes para llevar a cabo la conquista y le designan Justicia Mayor y Capitán General de las fuerzas que habrán de acometerla. Jurídicamente la maniobra de Cortes es la más perfecta posible pues logra independizarse de Velázquez y legaliza la autoridad con la que va a iniciar la conquista. De lo anterior da cuenta Bernal Díaz del Castillo, quien relata:

“...Y luego le dimos poderes muy vastísimos delante de un escribano del Rey que se decía Diego de Godoy... y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombro la Villa Rica de la Vera Cruz, por que llegamos jueves de

la cena y desembarcamos viernes santo de la cruz. Rica por aquel caballero... que se llegó a cortes y mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por Capitán General, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

"...Y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández de Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, por que no estaba bien con cortes, por meterle en los primeros y el principal, le mando nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, por que no hace el caso que nombre algunos; Y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo de Mejia, y contador Alonso de Ávila, y alférez a Fulano Corral... y alguacil del real a Ochoa, Vizcatno, y a un Alonso Romero."⁵

A partir de este acto jurídico, se inicia la legislación municipal que dio vida a esta institución durante el virreinato y que llegó hasta nuestros días en toda la tradición que tuvo en las ciudades griegas y se consolida en las comunas españolas.

Posteriormente se fundan los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y el de la Ciudad de México. La principal institución política de los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal. Establecer éste era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial, es por ello que una vez creado el municipio en el orden político, era necesario que existiera de facto, esto es, que se contara con una

⁵ Díaz del Castillo, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A., Capítulo XLII, México 1991, Pág. 72.

auténtica comunidad social, organizada y circunscripta a una localidad determinada en la y en la que los individuos se hallasen ligados por los lazos de vecindad.

Conquistada Tenochtitlan, Cortés expide las primeras ordenanzas que tienen aplicación en la recién fundada capital de la Nueva España. En el año de 1573 son aplicadas en nuestro territorio las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las indias expedidas por Felipe II, mismas que tuvieron vigencia hasta el año de 1776, año en que se dictaron las Ordenanzas de Intendentes.

Sobre la llegada de los españoles al Valle de México, Miguel Messmacher señala que: "A diferencia de lo que hicieron en otras porciones del continente, en México los españoles fundaron la capital de sus posesiones, no sobre la costa sino tierra adentro, en el emplazamiento de la antigua capital mexicana, aprovechando las ventajas políticas y aún físicas que esto les reportaba."⁶

El gobierno de la Nueva España estuvo a cargo de gobernadores reales y enviados. En 1529 se estableció la primera Audiencia que asumirla junto con la justicia que era su facultad propia, el gobierno. En 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el Virrey, en tanto que la Audiencia continuo como Supremo Tribunal y como cuerpo consultivo. El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales: gobierno (administración civil), justicia,

⁶ Messmacher, Miguel, la Ciudad de México, Pasado, Presente y Futuro, Departamento Del Distrito Federal, México 1979, Págs., 44-45.

militar, hacienda y eclesiástica. Estas ramas tenían jurisdicciones no siempre equivalentes y a veces bastante diferentes.

En el periodo de 1550-1570 la Nueva España fue dividida en cuarenta provincias encabezadas por un Alcalde Mayor. En el Valle de México se encontraban las provincias de Cuautitlan, Tezcoco, México y Chalco. De hecho, estas provincias recuperaban en cierto sentido la extensión de los señoríos indígenas más importantes del valle a la llegada de los españoles: el Tepaneca para Cuautitlan, el Acolhua para Tezcoco, el específicamente Mexica para México y el Chalca y Xochimilca para Chalco.

Las alcaldías mayores aparecen en el año de 1570, la Nueva España contaba con ciento veintinueve y constituían las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido su territorio. En el espacio actual del distrito federal se encontraba parte o la totalidad de las Alcaldías Mayores de Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco y Tacuba. Dentro de la cuenca de México estaban Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco, Tacuba, Cuautitlan, San Cristóbal, Ecatepec, Teotiguacan, Tezcoco, Zumpango de la Laguna y Coatepec.⁷

Al crearse las intendencias en el año de 1876, las alcaldías mayores pasaron a ser partidos o subdelegaciones, con mínimas modificaciones en sus funciones. La ciudad de México que incluía en la intendencia de México. Las intendencias estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban intendentes, las cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere.

⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales, Op. Cit. Pág. 96.

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevaría el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaría de los municipios, pues éstos tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española. Posteriormente, el virrey por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

Asimismo, correspondía a los intendentes organizar las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales, etc., lo que motivó que en la época el poder de decisión recayera fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado Español. Durante esta época, el virrey Francisco de Croix acaparó funciones importantes que venían realizando los ayuntamientos de la Nueva España. Organizó la limpieza de las calles, la reparación de los caminos, la provisión de agua potable, los baños públicos, la iluminación, los hospitales, las cárceles, las casas de niños, entre otros servicios.

Cuando se tomaba la decisión de fundar una población, se convocaba a los que quisieran ir a asentarse en ella, a quienes se les daba el título de adelantado, o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario según el tamaño de la fundación. El compromiso era fundar, por lo menos tres ciudades para lo cual se les fijaba un plazo. Como Alcalde Mayor, la fundación debía ser una ciudad provincial o

diocesana y sus sufragáneas; como alcalde ordinario, la ciudad sería sufragánea con los lugares de su jurisdicción para labranza y crías de ganado.

Doña Juana reina de España, promulgo el 15 de octubre de 1522 una Cédula Real a través de la cual el cargo de regidor se vendía al mejor postor y su propietario podía venderlo a otra persona; en caso de muerte, el cargo se revertía a la corona. La razón de esta práctica, según algunos historiadores era la falta de dinero de la Corona Española; y era tan así que cuando no se vendían los empleos municipales, se daban en arrendamiento, sobre todo los de menor importancia.

Los títulos 20, 21 y 22 del libro VIII de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias hecha por Carlos II en 1681, contenían más de 66 leyes o cédulas reales, dedicados a la venta, la renuncia y la confirmación de los oficios públicos, por lo que la práctica estaba muy extendida y bastante reglamentada en los reinos de España y del nuevo mundo. En la Ley Primera, del título 20, por ejemplo, expedida por la reina Juana el 15 de octubre de 1522, y confirmada después por Carlos I el emperador (1557), Felipe II (1851), Felipe III (1610), y Felipe IV (1645), se establece que "nuestra voluntad es, y mandamos que sean vendibles, y renunciados los oficios... como hasta ahora se ha observado, según nuestras resoluciones, general, y especialmente dadas". A continuación, la misma ley enumera los oficios vendibles, que son en gran cantidad, entre los que destacan alguaciles, escribanos, procuradores, tesoreros, tasadores, "y los demás que por nuestras resoluciones, y estilo, observado en todas nuestras indias, e islas adyacentes se han criado, y vendido, criaren, vendieran y beneficiaren..."⁸ Y todavía más, en la ley séptima del mismo título y libro fechada el 3 de Junio de

⁸ Ibidem. Pág. 100.

1620, expedida por Felipe III, se reafirmaba la oposición a que los regidores fueran electos o puestos en suerte, "por inconvenientes" para la Corona.

La citada ley establecía: "Por haberse experimentado los inconvenientes que resultan de darse por elección, y suertes los oficios de regidores conformándonos con la costumbre universal de nuestras indias, y la que se observa en estos reinos de Castilla: ordenamos y mandamos que en todas las ciudades, villas, y lugares de españoles de todas las indias, y sus islas adyacentes, no se provean por elección, o suertes, ni en otra forma, y que en todas las partes donde se pudiere se hagan en pregón, y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por tiempo de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya, y parecieron convenientes, rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas, respecto de los demás oficios vendibles; y los sujetos en quien se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo consideración que donde fuera posible se beneficien, y los ejerzan descubridores, ó pobladores, ó sus descendientes".⁹

Por otra parte, el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraba el virrey o las reales audiencias. La concesión de tierra y aguas, no obstante, se hacía por disposición del cabildo municipal.

Existían también algunas disposiciones en los municipios rurales ocupados por españoles: entre ellas estaban la de las tierras de cultivos de los españoles que eran de uso común después de levantada la cosecha, y los ganados de españoles no

⁹ *Ibidem*, Pág. 550.

podían pastar en tierras de indios, aunque tales prácticas no pervivieron por mucho tiempo, por que muchos de los títulos de propiedad de terrenos que eran de la incumbencia del cabildo pasaron a la jurisdicción de virreyes y presidentes de audiencias.

El municipio de la Nueva España tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas. Las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad las garantías de su seguridad y bienestar, a los alcaldes ordinarios, por ejemplo, en ausencia de gobernador o lugarteniente, se le daban atribuciones de atender, en primera instancia negocios de justicia en lo civil y lo criminal, así como en pleitos de indios con españoles, en cuyo caso podían "determinarlos definitivamente". Lo mismo se hacía con los alguaciles, brazos de la justicia de los alcaldes ordinarios, a los cuales podían nombrar, "con que den resistencia al tiempo que las justicias".

En el aspecto administrativo, las funciones municipales consistían en: el cuidado de las obras públicas, como las casa del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abasto; el cuidado de disfrute común de pastos y montes; el corte y la plantación de árboles; el remate de derechos por venta de carne y pan; y el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos; y otros de singular jurisdicción.

El cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la

recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública. Todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales, por una cédula de 1535, a manera de impedir la intervención en ellas de los jueces de las audiencias.

En materia legislativa las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las audiencias y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

Los municipios disponían de bienes llamados comunes o propios. Los primeros eran de disfrute común y los ayuntamientos tenían la atribución de cuidar que este disfrute fuera equitativo y con la debida conservación. Se exceptuaban los que de alguna manera fueran de uso exclusivo, como las casa de cabildo, escuelas u hospitales. Los que no se disfrutaban en común eran bienes propios y los administraba directamente el ayuntamiento o los daba en arrendamiento, con cuyos productos hacia el gasto público sin gravar a los vecinos. Solo cuando estos productos no bastaban, se recurría los arbitrios, que solían consistir en sisas (Impuestos que se cobraban sobre comestibles, menguando las medidas), derramas (Contribuciones extraordinarias, repartimiento de gastos eventuales) y contribuciones, o bien en concesiones que se hacia el rey a algunas municipalidades de los que a él tocaba en tributos.

El Pósito y la Alhóndiga fueron instituciones de previsión social características del municipio. El primero fue una especie de seguro agrícola para prevenir los daños ocasionados por la pérdida de las cosechas u otra calamidad

pública, frecuentes por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones. Era un fondo destinado a comprar trigo, cebada y otros granos durante la época del año en que eran mas abundantes, y venderlos en tiempo que pudiera obtenerse mayor beneficio para el fondo, o, en caso de necesidad pública. Ese fondo corría al cuidado del ayuntamiento mediante una junta compuesta de un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario o mayordomo. Por su parte, la segunda fue un almacén para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo de productor a consumidor, sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizara para el consumo domestico.

El régimen municipal de la ciudad de México fue el mas completo. Su ayuntamiento estuvo formado por los siguientes funcionarios: el Alcalde Mayor, un Mayordomo, un Escribano, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles. Una planilla semejante había en cada municipio de la Nueva España. La responsable de administrar el erario del municipio era la Real Junta Municipal.

A fines de la dominación española se estableció un sistema de regidores honorarios cuya función era supervisar a los regidores que hablan comprado sus cargos. Uno de los requisitos para tomar ese nombramiento era no tener parentesco con aquellos, a quienes iban a vigilar. Los asuntos civiles y penales del municipio corrían por cuenta de los alcaldes ordinarios, quienes además de sus funciones civiles, tenían funciones fiscales, una de las cuales era la Presidencia del Tribuna de Fiel Ejecutoria.

Los principales cargos de los cabildos de la Nueva España eran los siguientes:

- Alferez real: quien entre sus funciones contaba con la de proponer a los seis candidatos para la elección de regidor honorario y ser el suplente de los alcaldes.
- Alguacil mayor: se encargaba de vigilar la paz pública y mantener las cárceles.
- Depositario general: le correspondía la administración del municipio.
- Contador mayor de menores: su función consistía en solucionar los problemas de herencia.

Además de los regidores, existían otros funcionarios como:

- Procurador general: supervisaba el manejo de los recursos económicos.
- Procurador mayor de los pobres: su función consistía en defender a personas acusadas de cometer algún delito; agilizaba los procesos y vigilaba que los presos recibieran un trato humanitario.
- Obrero mayor: quien se encargaba de efectuar obras públicas; se auxiliaba a veces de un arquitecto con el título de: "Maestro Mayor de Arquitectos de esta Nobilísima Ciudad".
- Juez de carros: se encargaba de la recolección de basura, principalmente de los carros recolectores .
- Diputado de fiestas: era el responsable de la organización de fiestas cívicas y religiosas.
- Juez de coliseo: tenía a su cargo el dar mantenimiento al teatro municipal.

1.3.- Época independiente

Con la intervención de Napoleón en España, empezaron a surgir en la Nueva España las ideas independentistas, sobresalió como figura rebelde un sindicato de la ciudad de México, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien declaró que la Nueva España debería ser una nación soberana e independiente. Este como otros brotes de rebeldía fueron sofocados hasta que en el año de 1810 se inicia el movimiento de independencia que triunfaría once años después.

No obstante lo anterior, la expedición de la Constitución de Cádiz en el año de 1812, va a traer transformaciones importantes en la colonia para sentar las bases del municipio mexicano actual, para confirmar lo anterior citaremos algunos de sus artículos referidos al régimen municipal:

“Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.”¹⁰

“Artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando lo regidores y demás que

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1999, 22ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1999, Pág. 95.

sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.”¹¹

“Artículo 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiese sólo uno, se mudará todos los años.”¹²

“Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, dónde el vecindario lo permita.”¹³

Los alcaldes y demás funcionarios según se observa tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente periodo, tal y como ocurre ahora en México.

Durante el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 1821, fecha en que se consuma nuestra independencia y el 18 de diciembre del mismo año, fecha en que se publicó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, la forma en que se encontraba organizado el municipio continúa intacta.

Como puede observarse tanto el calpulli como el municipio español sirvieron de base para el municipio del México independiente, el cual con modificaciones viene a ser el resultado de esas dos formas de organización.

¹¹ Ibidem, Pág. 96.

¹² Idem.

¹³ Idem.

En la Constitución de 1824 su artículo 4º establece por primera vez como forma de gobierno de nuestro pueblo la republicana, representativa, popular y federal. Tanto el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 como la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, contemplan la libertad de los estados miembros para adoptar las medidas concernientes a su régimen interior, sin contravenirlas.

Como consecuencia de lo anterior, podemos decir que durante esta época no se contó con un ordenamiento de carácter federal que regulara al municipio, lo cual provocó que las entidades se encargaran de hacerlo, basándose para ello en la Constitución Gaditana.

El 23 de octubre de 1835 se expiden las Bases Constitucionales de la República Mexicana, a través de las cuales esta queda dividida en Departamentos, quienes a su vez se dividen en Distritos y éstos en Partidos (municipios). Las citadas bases son el antecedente inmediato de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, promulgadas en la ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836.

La Ley Sexta, titulada "división del territorio de la República y Gobierno interior de los pueblos", tiene especial relevancia para nuestro estudio, pues en diversos artículos habla de los ayuntamientos, mismos que a continuación se transcriben:

“Artículo 1. La República se dividirá en Departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos”.

“...Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general: durara cuatro años y podrá ser reelecto”.

“Artículo 17. Para ser prefecto, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.**
- II. Natural o vecino del departamento.**
- III. Mayor de treinta años.**
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos mil pesos anuales”.**

“Artículo 18. Toca a los prefectos:

- I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.**
- II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.**

- III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y en general sobre todo lo que concierne al ramo de policía”.

“Artículo 19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durara dos años y podrá ser reelecto”.

“Artículo 20. Para ser subprefecto se necesita:

- I. Ser ciudadano.
- II. Vecino de la cabecera del partido.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.

“Artículo 21. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en el año 1801, en los puertos en los que la población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el numero que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos”.

"Artículo 22. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con los gobernadores respectivos".

"Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El numero de alcaldes, regidores y síndicos, se fijara por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder : los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos".

"Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesitan:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzcan por lo menos quinientos pesos anuales."¹⁴

Como puede observarse en los numerales transcritos, a los funcionarios del ayuntamiento se le encomiendan las obras de infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos urbanos. También

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. Cit., Pág. 44 y sigs.

desarrollaba el papel de conciliadores de los tribunales y participaban en la administración de justicia.

Resulta conveniente hacer notar que esta ley no reconoce la autonomía del ayuntamiento, pues sus funcionarios estaban sujetos a la autoridad de los subprefectos y prefectos. El 20 de marzo de 1837 quedan suprimidos los ayuntamientos y los alcaldes son reemplazados por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos y aparecen los apoderados de los pueblos.

En el Proyecto de la Minoría de 1842 en su artículo 20 establece como forma de gobierno el sistema republicano, representativo, popular y federal; y en su artículo 21 divide al país en estados; agregando en su numeral 24 que la administración interior de los estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes Supremos, en todo aquello no estén obligados por esta constitución para la conservación de la unión federal.¹⁵

En el citado proyecto no se hace referencia al régimen municipal, pues seguramente su reglamentación se pretendía dejar en manos de las entidades federativas, como puede deducirse del último numeral citado en el presente apartado.

En el año de 1843 es expedida la Constitución centralista llamada "Bases de la Organización Política de la República Mexicana" misma que en su artículo 4º reguló lo concerniente al régimen municipal estableciendo "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, partidos y

¹⁵ Ibidem Pág. 406.

municipalidades". Los departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el Presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sean los prefectos; los partidos, los subprefectos y las municipalidades por los ayuntamientos.

Al restablecerse en 1847 el federalismo se pone en vigencia la Constitución de 1824, la cual lleva a que los departamentos sean sustituidos por los estados. El Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue substituida la institución de las prefecturas. La segunda Republica Federal cayo bajo la forma de gobierno personal de Santa Ana, el cual, desde luego, implantó las Bases Orgánicas de la última Republica Centralista. Pocos cambios se registraron en la vida institucional del municipio. La lucha por México se centraba entre dos bandos o tendencias.

Una de estas tendencias, la centralista era auspiciada por los conservadores que querían ayuntamientos no electivos. La otra tendencia de carácter federalista, era auspiciada por los liberales que deseaban ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado integrado por estados libres y soberanos.

Con la Ley sobre Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas, expedida en 1856, los ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados "propios", obteniendo, a cambio capitales, impuestos sobre fincas, que no tardaron en irse gastando o dilapidando. En esta forma, los municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la colonia. Tal estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero del mismo año.

En la Constitución de 1857 no se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, solo algunos numerales hicieron referencia a ellos como fue el caso del artículo 72 que daba facultad al Congreso para el arreglo interior del Distrito y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Por su parte, la fracción XX del artículo 31 del ordenamiento en comento, establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y de Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Esto significaba que los municipios podían exigir impuestos para su funcionamiento y, de esa forma, tener su hacienda propia y cierta independencia económica; y la fracción I del artículo 36, establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, "inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste".¹⁶

Al establecerse la monarquía en nuestro país, el emperador Maximiliano de Habsburgo, expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que dividió a nuestro territorio en departamentos, los departamentos en distritos y cada distrito en municipalidades. Los prefectos imperiales, auxiliados por un consejo de gobierno, que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas, fueron los responsables de la administración de los departamentos. Los subprefectos administraban los distritos y los alcaldes presidían a los ayuntamientos. El alcalde de la capital era nombrado y removido

¹⁶ Ibidem. Pág. 612.

por el emperador y los demás alcaldes lo eran por los prefectos imperiales de cada departamento, en tanto que los regidores eran electos popularmente y se renovaban por mitad de cada año. Los ayuntamientos formulaban los proyectos de las contribuciones municipales para que fueran decretadas por el emperador.

Los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativa, incluyendo la formación de proyectos de arbitrios y ordenanzas. Los subprefectos eran quienes más intervenían en la esfera de acción de los cuerpos edilicios, pues tenían especialmente encomendados la supervigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y la atención de los medios de comunicación.

El estatuto del imperio hace referencia a la administración municipal en su título IX, que comprendía del artículo 28 al 44, entre las funciones encomendadas a los alcaldes, según el numeral 38 se encontraban las de: presidir los ayuntamientos; publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, desempeñar sus propias atribuciones edilicias, representar judicial y extrajudicialmente a sus municipalidades.¹⁷ "Las facultades ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes y comisario municipales, nombrados por el gobierno. Tales funciones ejecutivas abarcaban las ramas de policía local, de registro civil, de control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instancia primaria, de alumbrado, agua y limpieza públicos. A la vez, presidían a sus respectivos ayuntamientos".¹⁸

La ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, expedida por Maximiliano el 1º de noviembre de 1865, declaró como bienes propios de los

¹⁷ Ibidem, Pág. 675.

¹⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales, Op. Cit., Pág. 113.

ayuntamientos: los censos, las rentas y pensiones de agua; las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mientras no se desamortizaran; los mercados, las alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Estableció un derecho adicional que no podía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución que en la misma municipalidad se cobrara para el erario general. Asimismo, creó una oficina que se denominó "Administración de Propios", que se encargaba de la administración y recaudación de los impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos.

El gobierno de la República es restablecido con el Presidente Juárez el 15 de julio de 1867 y recobra su vigor la Constitución de 185, por lo que los municipios vuelven al régimen anterior.

A partir del 13 de enero de 1869, los ayuntamientos de los puertos fueron autorizados a cobrar el 3% adicional sobre los derechos de importación, destinando su objeto a fines de beneficencia y salubridad. El 1º de marzo de 1872 se fijaron los derechos de portazgo en un 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas destinándose el 28% al municipio donde se hiciere el cobro y el resto a la Federación.

La Secretaría de Hacienda dictó el 2 de agosto de 1878 el acuerdo que reconocía los bienes propios de los ayuntamientos,, en los siguientes términos: "Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrios. Ambos son aquellos bienes que sirven a los municipios para subvenir a sus necesidades,

considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos, como las casas de cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrio los bienes que, en determinadas circunstancias, se arbitra en común".¹⁹

Al llegar al poder Porfirio Díaz agrupa a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, las que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y ordenes del gobernador.

Con el propósito de extinguir las alcabalas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de mercancías en la circulación interior, se reformó la Constitución Política en el año de 1886 y en 1897 se estableció en la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana la facultad de los municipios para obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

Al entrar el siglo XX los municipios existieron solo de nombre, pues los presidentes municipales carecían de autoridad y los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos. Esto se reflejó más contundentemente en la ley que promulgó Porfirio Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales, los siguientes:

¹⁹ Idem.

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades."

"Artículo 61. los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado."²⁰

La impopularidad de los prefectos los llevo a una situación de total rechazo por parte de la población y, sin lugar a dudas, fue una de las razones inmediatas de la revolución. La casi desaparición de los municipios llevo a que los grupos opositores al gobierno porfirista, incluyera dentro de sus programas postulados que exigían la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que constitufan un instrumento de control del gobierno del centro, al igual que la autonomía municipal, de lo cual hablaron insistentemente.

El Partido Liberal Mexicano encabezado por los hermanos Flores Magón, postulo la libertad municipal en forma clara y precisa. Al establecer en su proclama política del 1º de julio de 1906 lo siguiente: "Artículo 45. Supresión de los jefes políticos; artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal";²¹

El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, en su apartado de las consideraciones expresaba: "La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra carta magna", añadiéndose, "las cámaras de la Unión no tienen otra, voluntad que las del dictador; los

²⁰ Ibidem. Pág. 114.

²¹ Ibidem. Pág. 115.

gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".²² Dicho plan llamaba al pueblo en general a tomar las armas el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde, para liberar a la nación de la dictadura del General Porfirio Díaz.

Al asumir el gobierno Don Francisco I. Madero, tuvo que enfrentar la problemática de la efervescencia social, política y económica de la etapa postrevolucionaria y los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato. Lo que propició que diversos grupos se manifestaran en su contra, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien proclamó el 25 de marzo de 1912, en Chihuahua, el pacto de la Empacadora cuyos puntos 28 y 29 se referían al régimen municipal; el primero señalaba: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos" y el segundo "Se suprimirán en toda la república los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".²³

Don Luis Cabrera consideraba absurdo el sufragio universal y directo para elegir al Presidente de la República, senadores, gobernadores, diputados federales y locales; pero afirmaba que para elegir a las autoridades municipales, el sufragio debía ser universal y directo. Respecto a las jefaturas políticas, propuso dos alternativas: primero, que las jefaturas políticas fueran de elección popular o, que desaparecieran las divisiones distritales y con ellas las jefaturas políticas, quedando en su lugar las divisiones municipales; no obstante lo anterior, se inclinaba por la primera opción, es decir, que los jefes fueran de elección popular y

²² La Revolución Mexicana a través de sus Documentos, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM, México 1987, Pág. 25.

²³ *Ibidem*. Tomo IV, Pág. 121.

con duración temporal, pues consideraba que estos funcionarios eran de especial importancia en los estados con grandes extensiones territoriales. El citado pensador consideraba necesario extirpar la dependencia del municipio del poder ejecutivo. Asimismo, estimaba que si un municipio no contaba con autonomía económica, sería muy difícil que lograra su independencia política.

Por su parte, los grupos zapatistas daban importancia al municipio como parte de su organización de gobierno, tan es así que en el Plan de Santa Rosa proclamado el 2 de febrero de 1912, señalaba en su artículo 40: "La ley electoral penará con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas burlen el voto",²⁴

Al usurpar el poder Victoriano Huerta numerosos grupos se declaran en su contra y es Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, quien con su plan de Guadalupe desconoce el régimen huertista. En el seno de las fuerzas revolucionarias, surgieron divisiones importantes dando por resultado dos grupos. Uno de ellos jefaturado por Venustiano Carranza y su ejército constitucionalista, entre los que se contaban Álvaro Obregón, Pablo Gonzáles y Cándido Aguilar, quienes finalmente resultarían vencedores; y el otro grupo, formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, apoyaban a Eulalio Gutiérrez. Al respecto, resulta interesante hacer notar que entre los principios de ambos grupos nunca dejó de ser importante el municipio.

²⁴ Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., Pág. 147.

Como lo muestra lo anterior, Venustiano Carranza publica el 26 de diciembre de 1914 un decreto que constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917, el cual establecía lo siguiente: "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos, de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".²⁵

Respecto al municipio afirmó lo siguiente: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".²⁶

Don Eulalio Gutiérrez, en su carácter de Presidente Provisional de los convencionistas, expide el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1914, publicado en el "Diario Oficial" del 11 de enero de 1915, que a la letra dice: "La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y restas propios de las mismas corporaciones, por lo que se

²⁵ Ibidem, Pág. 118.

²⁶ Idem.

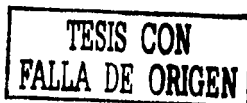
deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley referida";²⁷

La lucha armada se prolonga hasta el año de 1916, en que finalmente triunfa el ejército constitucionalista comandado por Venustiano Carranza. Quien convoca ese mismo año al congreso constituyente de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate sobre el municipio, cuyo resultado será el artículo 115 de nuestra ley fundamental que establece que las bases constitucionales del mismo en nuestro país.

Como ya señalamos en nuestro sistema jurídico vigente, el municipio se encuentra regulado por nuestra ley fundamental en su artículo 115, el cual lo concibe como la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados miembros de la federación. El numeral en comento ha sufrido nueve modificaciones desde su entrada en vigor hasta nuestros días, contempla las características de los municipios y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

1.4.- Época contemporánea

²⁷ Idem.



Como ya quedo establecido anteriormente con la revolución y la guerra de independencia, se da fin a los regímenes absolutistas, quienes ceden su lugar a las democracias liberales, lo que hace renacer la vida municipal y le da una mayor relevancia a las comunas como el primer contacto entre el gobierno y el pueblo. Las ideas de la revolución francesa van a significar un avance en materia municipal. La ley del 14 de diciembre de 1789 afirmó en Francia la existencia de un poder municipal con atribuciones específicas. Junto con los tres poderes básicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, constituyéndose en un importante antecedente en la actitud liberadora de los cabildos coloniales.

Al respecto, podemos decir a grandes rasgos que el municipio durante la época moderna fue un municipio sumiso al poder central. La influencia de la revolución francesa fue determinante para el movimiento precursor de la independencia de nuestro país, situación que se reflejó en el orden municipal, ya que es precisamente el Ayuntamiento de la capital el que en el año de 1808 va a apelar a la soberanía popular para buscar la independencia de nuestro país.

1.5.- Reseña histórica del Municipio de Nezahualcóyotl

Debido a la crisis económica y a la falta de programas eficientes de los gobiernos de la república para impulsar el desarrollo en el campo, alentar a la economía en las pequeñas comunidades, así como a la creación de institutos educativos de diferentes niveles, la gente de provincia emigró a principios de 1940

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a la capital del país en busca de alternativas que les permitieran mejores condiciones de vida para ellos y para sus hijos.

En aquellos años la Ciudad de México que solo contaba con un millón quinientos mil habitantes, estaba habida de mano de obra barata que impulsara el progreso y desarrollo tanto de las nuevas fabricas como de las ya existentes, además de pequeños talleres y servicios a los que sin dificultad pudieran integrarse los nuevos residentes. Sin embargo la capacidad y calidad de vivienda no era la idónea para hospedar a los emigrantes por lo que se elevo su precio dejando a estos con mínimos recursos para sostener a sus familias y posponiendo sus anhelos de superación.

Paralelamente, al Lago de Texcoco se le ganaba terreno debido a las obras de desagüe de la Cuenca de México con el túnel de Tequisquiác, toda vez que en el proceso de desecación se acelero, lo cual fue aprovechado en 1945 por algunas familias que se asentaron en parte de lo que hoy es la colonia Juárez Pantitlán y Pantitlán esta ultima en el Distrito Federal.

El 6 de abril de 1949 el entonces Presidente de la Republica, Miguel Alemán, instruyo a la Secretaria de Recursos Hidráulicos para que los terrenos del Lago de Texcoco fueran entregados al Estado de México para su aprovechamiento como zona de asentamientos urbanos.

Sin embargo, como lo señala Emilio Alvarado Guevara en su libro Yolhueyliztli, para ese entonces los miembros de la Unión Proletaria de Colonos del Estado de México ya tenían cuatro años asentados en los terrenos que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

denominaron Colonia México, por lo que las primeras tres colonias en asentarse, en lo que hoy es el municipio de Nezahualcóyotl fueron la colonia México, El Sol, y Juárez Pantitlán cuyo valor del metro cuadrado en 1945 era de 3 a 5 pesos.

A partir de este año el crecimiento de nuevas colonias fue acelerado en todas las direcciones al grado que en 1949 existían dos mil habitantes y para 1954 eran ya cuarenta mil, las mismas que carecían de terrenos legales y de todos los servicios.

Este crecimiento se debió a que los fraccionadores, quienes compraron a precios irrisorios los terrenos desecados a los comuneros del municipio de Chimalhuacán, promovieron en las colonias populares del Distrito Federal la venta de los mismos con pagos incluso semanales, lo cual motivo a quienes deseaban un espacio propio para vivir de tal manera que para 1952 en las colonias del ex Vaso de Texcoco (como así se le conocía al asentamiento) ya existían otras como el agua Azul, José Vicente Villada, Nezahualcóyotl, así como otras. De las organizaciones que impulsaron la lucha por los servicios públicos destaca la Federación de Colonos del ex Lago de Texcoco que, fundada a principios de los años de 1950 exhibía el incumplimiento de los fraccionadores en materia de servicios como agua potable, luz eléctrica, drenaje y escuelas; los pocos servicios con que se contaba eran pagados por los propios colonos.

Por ello esta misma organización, en abril de 1960 solicitó al entonces gobernador Gustavo Baz Prada la emancipación de las colonias del ex Vaso de Texcoco del municipio de Chimalhuacán ya que sus ochenta mil habitantes aspiraban tener una vida social y política organizada dentro de la autonomía e

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

independencia del municipio de Chimalhuacán, el cual tenía la responsabilidad de administrar todo lo referente a las propias colonias y por supuesto, describían las pésimas condiciones en las que vivían; la Federación de Colonos seguiría persistiendo en su propuesta de emancipación.

Creada en 1960 con la misma intención que la Federación de Colonos del ex Lago de Texcoco, la Organización de Fuerzas Pro-Municipio de las Colonias del Vaso de Texcoco A.C. contó con el apoyo del Gobierno del Estado pues entre sus integrantes reunía a los sectores organizados con mayos presencia, incluyendo a un representante de los fraccionadores.

A petición de la Federación y de la Unión de Fuerzas, para que se fundara el municipio 120 del estado, se sumarían alrededor de 20 primarias que pugnaban por mejoras en sus centros de enseñanza, la creación de otros centros del mismo nivel, de niveles avanzados así como preprimarias.

Pero no fue sino hasta el 20 de febrero de 1963 que el Gobernador Gustavo Baz Prada, mediante el oficio 182 del ejecutivo Estatal, sometió a consideración de la XLI Legislatura del Estado la erección del municipio de Nezahualcóyotl, la cual después de un análisis de la zona, acordado expedir el decreto correspondiente, y enviarlo para su publicación. *El 18 de abril, la XLI Legislatura expidió el decreto numero 93* siendo publicado el 20 del mismo mes y año mediante el cual las colonias del Vaso de Texcoco pasaban a ser el municipio 120 cuyo nombre es Nezahualcóyotl.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nezahualcóyotl como municipio integrado al Estado de México adquiere personalidad jurídica, orgánica y social apartir del primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro.

DECRETO NUMERO 93

La H. XLI Legislatura del Estado de México decreta:

Artículo 1º. Se segregan de los municipios de Chimalhuacán, los Reyes de la Paz, Tezcoco, Ecatepec y Atenco, el centro de población conocido con el nombre de "colonias del Vaso de Tezcoco" que se localiza dentro de un parámetro de 62.44 kilómetros cuadrados y los linderos, medidas y colindancias siguientes: partiendo del lindero poniente, con el Distrito Federal en una línea quebrada de tres tramos que empieza en vértice noroeste, formada por el cruce de la línea divisoria que una las mojoneras del Tocal y el Tlatel de los barcos con el eje actual del Río de los Remedios o desviación combinada. De ese lugar hacia el sur, en una longitud de 7 mil 450 metros. Hasta la mojonera Tlatel de los Barcos; en esta mojonera la línea hace una inflexión desviando ligeramente hacia el sureste y en una longitud de 2 mil 375 m. hasta la mojonera de los Barcos. A partir de esta mojonera la línea desvía en dirección sensiblemente norte-sur en una longitud de 2 mil 380 m. hasta la mojonera denominada Pantitlán. Por el sur en línea quebrada de varios tramos, los dos primeros coincidiendo con los límites del Distrito Federal en longitud total de 7 mil 825 m. partiendo desde la mojonera denominada Pantitlán hasta la mojonera Tepozán (de la que actualmente solo existe la base de forma cuadrada y situada en el punto mas alto del lugar denominado Loma Bonita), y haciendo un ligero quiebre en la mojonera denominada Transacción. A

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

partir de la mojonera de Tepozán con una ligera inflexión continua la línea con un azimut de $117^{\circ} 26'$ y 283 m. de longitud, de ese punto se construirá la mojonera II; el límite seguirá una dirección N. Con $75^{\circ} 26'$ de azimut y 1 mil 097 m. de longitud donde se construirá la mojonera III; se hará una pequeña inflexión para continuar con una azimut de $76^{\circ} 28'$ en 690 m. hasta llegar al eje del Río Colorado también llamado de la Compañía. La mojonera IV se construirá en la parte exterior del Bordo a 5 m. del eje del río. En los tramos de la mojonera I a la IV linda con el municipio de los Reyes la Paz. Por el oriente a partir del vértice formado por el cruce de los ejes del Río Colorado y la línea antes descrita de las mojoneras III a IV, se seguirá el eje del Río Colorado con $331^{\circ} 17'$ de azimut y longitud de 1 mil 441 m. la línea hace una inflexión hacia el noreste con $42^{\circ} 47'$ de azimut y 920 m. de longitud hasta llegar al camino de la Magdalena Chimalhuacán. Se seguirá dicho camino en una tangente exterior sobre el acotamiento del lado poniente, en una longitud de 302 m. con $299^{\circ} 12'$ de azimut, hasta llegar al panteón de San Agustín Atlapulco, que se rodeará. Al final de esta tangente se construirá la mojonera VII; volteara el límite hacia el sureste 74 m. con el azimut de $200^{\circ} 40'$ para levantarse la mojonera VIII nuevamente y coincidiendo con la barda del referido panteón, quebrara hacia el noreste con un azimut de $296^{\circ} 42'$ y 149 m. de longitud, donde se levantara la mojonera IX; para voltear al noreste siguiendo el callejón entre este panteón y el que actualmente se usa para las colonias del Vaso de Tezcoco, hasta el acotamiento de las carreteras en una longitud de 78 m y un azimut de $17^{\circ} 01'$ en donde se construirá la mojonera X. Siguiendo el acotamiento poniente del camino y a la orilla del actual panteón de las Colonias del Vaso de Tezcoco en 473 m. con un azimut de $120^{\circ} 00'$ al final de esta tangente se construirá la mojonera XI; volteara al suroeste en 410 m. hasta el eje del Río Colorado $266^{\circ} 55'$. En el bordo poniente de ese río a 5 m. del eje se construirá la mojonera XII; continuara el límite

por el eje del Río Colorado en 2 mil 425 m. hasta la desembocadura en el cruce del Bordo de Xochiaca siguiendo la curva que tiene en su tramo final, a fin de que la estación de bombeo quede en terrenos del nuevo municipio. Sobre el centro del parapeto norte del Puente de la Desembocadura, se construirá la mojonera XIII. En todo este tramo colindará el nuevo municipio con el Chimalhuacán. Partiendo de esta mojonera en dirección sur norte, se llevará una línea de 1 mil 050 m. sobre el Vaso del Lago de Texcoco en cuyo extremo se construirá la mojonera XIV que quedará cubierta por el lago en tiempo de lluvias. De ese punto en dirección noreste con azimut de $288^{\circ} 50'$ y una longitud de 4 mil 750 m. el límite llegará al límite noreste del Bordo que rodea la Colonia del Sol, donde se construirá la mojonera XV. Desde ese punto continuará el límite hacia el norte en línea recta, sobre las aguas del Lago para terminar en la desembocadura de la desviación combinada, en el cruce con el bordo que limita al lago; esta línea llevará un azimut de $6^{\circ} 40'$ y 5 mil 450 m. de longitud. En estos últimos tramos serán colindantes los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco. En el bordo sobre la guarnición oriente del puente se construirá la mojonera XVI. Finalmente siguiendo hacia aguas arriba, el eje de la desviación combinada hasta encontrar el primer punto que se mencionó y ya sobre el límite con el Distrito Federal. En esta porción limita el nuevo municipio con Ecatepec en 5 mil 140 m.

La segregación antes apuntada y descrita encierra la superficie del nuevo municipio que por este decreto se crea.

Artículo 2° .- Se erige el municipio de Netzahualcoyotl con la población que actualmente forman las Colonias del Vaso de Texcoco, establecidas dentro del territorio descrito y deslindado en el artículo anterior.

Artículo 3º .- La segregación del territorio y erección del nuevo municipio, a que se refieren los artículos precedentes, entrará en vigor con fecha primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro.

Artículo 4º .- Las autoridades del nuevo municipio serán designadas por las elecciones generales que, conforme a la ley de la materia, deban celebrarse en el presente año para la renovación de los Ayuntamientos y Jueces Menores Municipales y tomaran posesión de su cargo en los términos de la misma Ley y de Ley Orgánica Municipal, el día primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro.

Artículo 5º .- Se reforma el artículo 2º de la Ley Orgánica Municipal para quedar de la siguiente forma: *Artículo 2º* .- Los municipios del estado son ciento veinte con los límites, extensión territorial y poblados que hasta hoy han tenido y distribuido en dieciséis distritos rentísticos y judiciales, en la siguiente forma:

Artículo 6º .- El centro de población que integra las colonias comprendidas dentro del nuevo municipio, se eleva a la categoría política de ciudad, a partir del primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, se denominara Ciudad Netzahualcoyotl y será la cabecera municipal.

Artículo 7º .- El ejecutivo del estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado, proveerá en la esfera administrativa todo lo necesario para el cumplimiento de este Decreto

TRANSITORIOS

Artículo 1º .- El propio ejecutivo formulara los presupuestos de ingresos y egresos municipales que deberán regir al año de mil novecientos sesenta y cuatro y los enviara en su oportunidad a la Legislatura del Estado para su aprobación.

Artículo 2º .- Este decreto entra en vigor cinco días después de su publicación en la "Gaceta de Gobierno" del Estado:

Lo tendrá entendido el ciudadano Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio de Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, a los tres días del mes de abril de mil novecientos sesenta y tres.- Diputado presidente, Lic. Guillermo Molina Reyes.- Diputado secretario; José Chiquillo Juárez.- Diputado secretario, Dr. Ernesto Gómez Gómez.

Por tanto, mando que se observen, publique, circule y se dé el debido cumplimiento.

Toluca, de Lerdo, Méx., a 18 de abril de 1963.- El Gobernador Constitucional del Estado, Dr. Gustavo Baz Prada; El Secretario General de Gobierno, Dr. Jorge Jiménez C.

CAPITULO II.- CONCEPTOS GENERALES

2.1.- Concepto de municipio

La palabra "municipio" proviene del vocablo latino "municipium", que significaba entre otras cosas: 1. "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma". 2. "Conjunto de habitaciones de un mismo termino jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". 3. "El mismo ayuntamiento". 4. "El término municipal"²⁸.

Asimismo, la palabra municipio se deriva del latín municipium (singular), y éste de manus, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar. Su significado semántico es "el trabajo de la ciudad", de origen romano; del latín municipium, de munis "carga" y civitas "ciudad". En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes de municipio asumir el cargo de municeps implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

²⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1970, Pág. 905.

El edil, concejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado, entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, de las casas y las calles de la ciudad; en razón de ello, se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o bien, se le daba el nombre de edil, que viene de la voz latina: *aedilis*, y ésta de la voz *aedes*, que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados.

Atendiendo a sus raíces etimológicas, podemos decir que el municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

Con respecto al concepto que da nuestra legislación vigente sobre el municipio. Al respecto, debemos señalar que nuestra Constitución en su artículo 115 no da propiamente una definición del municipio sino que se dedica a describirnoslo diciendo que: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."²⁹

Como puede observarse para nuestra ley fundamental el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas,¹ quien en conjunto integran a la federación mexicana. El precepto en comento en sus fracciones I y II establece, entre otras cosas, que: cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el

²⁹ Cf. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 2001.

gobierno del Estado, así como que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Con base en lo anterior, podemos concluir que para nuestra Constitución Política, el municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce jurisdicción en un determinado territorio, el cual es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Una definición legal completa y detallada sobre el Municipio nos la da el artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dice:

*“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”.*³⁰

Como podemos observar, para nuestro sistema jurídico el municipio libre es una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, y se constituye en la base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas.

³⁰ Cf. Artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Compila Jurídica. 2001.



Con respecto al concepto doctrinal del municipio, a pesar de que existen diversos estudiosos del derecho que han analizado a esta institución solo comentaremos algunos puntos de vista de connotados municipalistas.

El municipio puede definirse a través de múltiples enfoques, entre los que destaca el jurídico-constitucional, encontrándonos también las variantes sociológicas, administrativas y otras. Como es obvio cada área de estudio le da importancia a determinados aspectos y desestima otros.

Para Calcáneo Arboleya sociológicamente "el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social."³¹

Para el maestro Jesús Castorena, "desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo."³²

En tanto que para Moisés Ochoa Campos el municipio es "una forma sociopolítica de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es agrupación vecina en cuanto establece su estructura económica agraria."³³ Defendiéndolo como: "la asociación de vecindad constituida por vínculos locales fincados con el domicilio, asentada en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un

³¹ Calcáneo Arboleya, Elvira, Análisis del Municipio, SEGOB, Democratización Integral, Memoria, t. XV, México 1987, pág. 310.

³² Castorena Jesús, el Problema Municipal Mexicano, BANOBRAS, México, 1982, Pág. 19.

³³ Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1985, Pág. 22.

gobierno propio, representativo y popular; y reconocida por el estado con base en su organización política y administrativa.”³⁴

Por su parte Daniel moreno afirma que: “para algunos estudiosos es “la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado”³⁵; o bien, “el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por sus propias leyes.”³⁶

Para el doctor Serra Rojas el municipio “es la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano.”³⁷

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, lo define diciendo que: “El municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. Por consiguiente, el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado.”³⁸

Para nuestro gusto, el concepto del maestro Burgoa es uno de los más acertados, pues caracteriza con mayor precisión lo que es el municipio.

³⁴ Idem.

³⁵ Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial. Porrúa, México 1990, Pág. 25.

³⁶ Idem.

³⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 20ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1999, Pág. 237.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1997, Págs 873-874.

Para finalizar podemos decir que lo anteriormente mencionado se desprende que el municipio es una institución jurídico-política, reconocida por el orden jurídico nacional, con personalidad jurídica y patrimonio, tal como lo señala el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual cuenta con una población asentada en un territorio determinado y con un gobierno propio.

2.1.1.- Elementos del municipio

Constitucionalmente el Municipio es la base territorial de la organización política administrativa de los Estados que se compone de tres elementos que condicionen su existencia y que le son imprescindibles y que son los siguientes: Población, Territorio y Gobierno.

POBLACIÓN

La población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio tal vez, pudiéramos decir, que la población municipal esta determinada por la vecindad, que es lo que caracteriza a la institución del Municipio.

Como concepto de población se entiende: "Es el conjunto de individuos que viven dentro de una demarcación territorial del municipio; establecidos en centros

urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones".³⁹

Por otra parte el Maestro Eduardo García Maynez considera como población: "Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o sujeto de la actividad estatal".⁴⁰

A la población se le puede entender, de acuerdo a la sociología, como un conjunto variable de personas asociadas, o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupa un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidos por elementos culturales, políticos y sociales que lo diferencian de otros grupos poblacionales.

Existen desde luego, una variada gama de factores que determinan la constitución, funcionalidad y distribución geográfica de los grupos de población; como la densidad demográfica, la natalidad, la mortalidad, etc.; y desde otra perspectiva, la raza, la lengua, la religión, estatura o color, etc. Siendo estos elementos el aspecto cuantitativo, o sea el número de individuos que forman la agrupación comunal, quien es quien asume los objetos sociales, como de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden de la paz y el en general, la defensa de los intereses colectivos.

³⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, México 1993, Pág. 110

⁴⁰ García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 43ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992, Pág. 100.

Por otra parte se establecen divisiones para el grupo poblacional. Así se habla de una distribución del grupo de población por entidades, por sexos, por profesiones u ocupaciones, etc.

En este mismo orden de ideas señala, el Doctor Reynaldo Martínez nos comenta: "El municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y el vestido. "El Municipio es el asiento de la convivencia y no de la mera coexistencia, para esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, colaboración, de solidaridad, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizado en una asociación de vecindad":⁴¹

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que el elemento humano caracterizado por su asociación de vecindad, es decir, de solidaridad, sea el elemento básico del Municipio. Es ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad, pues por naturaleza, dependen de sus semejantes.

La población como elemento primordial del Municipio, representa el fin último de la actividad institucional. No podemos imaginar un Municipio sin población y la actividad que realizan las autoridades, dejarían de tener sentido si no fueran encaminadas a satisfacer las necesidades propias de la población.

⁴¹ Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, 3ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1998, Pág. 157.

La importancia de la asociación de vecindad para la creación de un Municipio, en esto la Ley determinara el número de habitantes que se requieren para tal efecto. Esto no se ve reflejado en las Leyes Orgánicas Municipales; sino en la practica cotidiana de convivencia, en tal efecto las Leyes Orgánicas al referirse a la población regulan la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.

De aquí que el primer elemento del municipio sea, el elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad es parte integral del Municipio; el ser humano sólo se realiza dentro de una solidaridad.

Por ello el Municipio en la actualidad categóricamente es una asociación de solidaridad y vecindad. Existen requisitos que se hayan relacionados con la densidad de población del País y con un grado de desarrollo económico por lo que respecto a los Municipios diversas legislaciones establecen un diverso numero mínimo de población para crear un nuevo Municipio.

Además del mínimo de habitantes, hace falta cualificar este elemento de la población en la circunstancia de que ellos se hayan en relativa relación de vecindad. Es precisamente la comunidad de existencia y arraigo en un espacio limitado de territorio el que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demandan la creación de un instrumento adecuado de gobierno.

Finalmente la población es el elemento que da vida y sustento al Municipio, es también, el indicador más importante para la implementación, formulación y

ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

TERRITORIO

Otro de los elementos esenciales del Municipio es su territorio, pues este sirve de asiento a la población por ser el lugar donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones.

La palabra territorio proviene de "*terra patrum*", la tierra de los antepasados.

El territorio se define como: "es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realizaciones de las acciones de gobierno y la administración municipal".⁴² Para precisar el concepto de territorio municipal Hans Kelsen afirma "Es el ámbito de validez especial de validez del orden jurídico"⁴³; en un Estado Federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipo de territorios, el Federal, el Estatal y el Municipal.

Por lo que respecta al territorio municipal, debemos señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte

⁴² Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, México 1993, Pág. 110.

⁴³ Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y el Estado, 2ª Edición, Editorial Textos Universitarios UNAM, México 1986, Pág. 236.

de un territorio mayor, el del Estado; y por tanto, el Municipio no tiene ámbito de validez especial exclusiva pero si propia.

Como se observa existe una interpretación que se refiere al ámbito de competencia de normas jurídicas. En tal sentido Kelsen afirma: "El territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado".⁴⁴ Así lo explica en su Teoría Pura del Derecho al señalar que por territorio no debe entenderse solamente la superficie terrestre, sino el territorio como ámbito tridimensional que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre.

El territorio de acuerdo con lo anterior, lo entenderemos como un ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico. De esta forma las normas de carácter federal tendrán vigencia en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose solamente por razón material con las normas estatales o municipales. Por su parte, las normas de este carácter tendrán validez en el ámbito o espacio físico de cada entidad federativa, finalmente, en el ámbito de cada municipio, las que sean de carácter municipal.

Asimismo el territorio mas que un elemento, es una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio del fin del municipio, el territorio es parte del patrimonio municipal, y esta dentro del dominio publico.

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 257.

Por lo que respecta a la división territorial, es interesante considerar que en lo 31 Estados Federados en la denominación de sus circunscripciones internas municipales, hay fracciones o partes que de hecho componen al Estado.

En los diversos ordenamientos locales se establece también una clasificación de centros de población municipales, tomándose en cuenta no solamente la concentración demográfica, sino además la calidad de los servicios públicos y sus centros de enseñanza, además de sus características urbanas o rurales. A este respecto encontramos las siguientes categorías o denominaciones: ciudades, villas, pueblos o comunidades y rancherías o congregaciones.

De lo anterior se puede observar que existe una enorme variedad de subdivisiones internas del Municipio, que obedecen, en muchos casos a añejas divisiones locales enraizadas en la historia, pues muchas de estas poblaciones o territorios son anteriores a la conquista; muchas otras obedecen a cuestiones étnicas y culturales, en fin la pluralidad de denominaciones se da de forma muy variada.

GOBIERNO

Un elemento más del Municipio es su gobierno; este es el cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados según lo marque la Ley que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia Ley le atribuye.

Ahora bien, es importante precisar que en cuanto el gobierno Municipal, independientemente de sus características como particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretenden cumplir en la dirección del Municipio.

El gobierno Municipal se materializa en el Ayuntamiento de elección popular directa, investida de personalidad jurídica en patrimonio propio por el que se entiende que es "La institución en que se ostenta la representación política y legal del Municipio y que tiene encomendada, además de las funciones propias del gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto el Ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público"⁴⁵.

Con relación a las competencias y facultades del Gobierno Municipal, estas se encuentran señaladas en el artículo 115 de la Constitución Política Federal, el cual nos establece que entre el Municipio y el Estado no habrá autoridad intermedia.

Es competencia del gobierno Municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales beneficios sean aquellos que la población requiera en forma inmediata para un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que deben atender el ayuntamiento, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario

⁴⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, México 1993, Pág. 110.

son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, entre otros, así como aquellos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los Municipios. Esta reglamentación deja abierta la posibilidad de que los Municipios con mayores recursos, puedan asumir otros servicios públicos, con el objeto de brindar una mejor atención a la población.

Las fracciones V y VI del artículo 115 confiere a los gobiernos municipales amplias facultades para que dentro de las Leyes Federales y Estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano Municipal; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de sumas y reservas ecológicas. Se indica también en la fracción VI que los Municipio podrán convenir, dentro de su competencia lo relativo a la planeación y regulación de las zonas urbanas.

Finalmente es indudable que el gobierno de la localidad juega un papel determinante para la toma de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y el bienestar de la comunidad social.

2.2.- Concepto de ayuntamiento

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones Locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargada del gobierno y la administración de Municipio, integrado por un presidente, uno o mas síndicos y el numero de regidores que establezca las leyes respectivas del Estado.

El numero de integrantes de los Ayuntamientos suele ser notablemente diferente en los Estados. Así por ejemplo, la ley orgánica municipal del estado de México señala:

Artículo 16. Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto 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 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 trate de

municipios que tenga una población de más de 150 mil y menos 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 un millón de habitantes; y
- IV. Un presidente, 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 un millón de habitantes.

Otro ejemplo lo tenemos en la legislación del Estado de Oaxaca, cuyo artículo 19, que a su vez remite al artículo 98 de su Constitución Local señala:

Artículo 19.- Los Ayuntamientos se renovaran cada tres años en los términos del Artículo 98 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 98.- Los Ayuntamientos serán asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio.

Se integraran de la siguiente forma:

- I. Un Presidente Municipal que representara al Ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo y será quien este en primer lugar de la lista de concejales registrados ante la Comisión Estatal Electoral.
- II. Un Sindico si el Municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si tiene mas de ese numero. El o los Síndicos Municipales tendrán la representación jurídica del Ayuntamiento.
- III. En los Municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de once Concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores elegidos por el principio de representación proporcional. Los Ayuntamientos se integraran con un número de hasta quince concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores elegidos por el principio de representación proporcional.
- IV. En los Municipios que tengan de 50 mil a 100 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de nueve concejales elegidos por el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro regidores elegidos por el principio de representación proporcional.

Siendo esto lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Después de analizar las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Oaxaca y de México se desprende que las principales facultades y obligaciones del Ayuntamiento son las siguientes:

A) Competencias y funciones políticas

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Velar por que se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución General de la Republica y los de la propia del Estado.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar al Secretario, al Tesorero y demás funcionarios de la Administración municipal.
- Nombrar a los Delegados o Agentes Municipales, o en su caso convocar a elección cuando la ley establezca el procedimiento.

- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer los cambios a la división territorial del Municipio.

B) Competencias y funciones legislativas y reglamentarias

- Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas de los Estados
- Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la Constitución Local, cuando así lo señale dicho ordenamiento.
- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

C) Competencias y Funciones administrativas

- Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.

- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología y protección ambiental.

D) Competencias y funciones financieras y fiscales

- Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlo al Congreso del Estado
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo con los recursos disponibles.
- Administrar su patrimonio y hacienda en los términos que fijen las leyes.
- Controlar y dar seguimientos a la correcta aplicación del presupuesto autorizado.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen en su favor.
- Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.

- Rendir anualmente, o dentro de los plazos que se señale en los ordenamientos aplicables, la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del Estado.
- En general ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.

Así como muchas más obligaciones que tienen los integrantes del Municipio, por lo anterior podemos decir que el municipio es un ente con derechos y obligaciones, y que tiene un órgano colegiado, encargado de la administración pública, estos son unos cuantos ejemplos de las obligaciones de los municipios.

2.2.1.- Órganos que integran el ayuntamiento

PRESIDENTE MUNICIPAL

En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como "Órgano Ejecutor" de los acuerdos del Ayuntamiento; o como encargado de la función ejecutiva del Cabildo O Ayuntamiento.

Considerándose al Presidente Municipal como primera autoridad local, derivada de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores de Ayuntamiento. A continuación analizaremos la Ley Orgánica municipal del Estado de México, respecto de las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, para posteriormente señalar sus obligaciones principales.

Así tenemos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México menciona que:

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 a 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 los 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 conformen 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 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública 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

sancciones 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, el 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.

En forma resumida podemos señalar las siguientes funciones y facultades del Presidente Municipal:

- Presidir y dirigir las funciones de Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las disposiciones legales del Municipio.
- Convocar a reunión el Ayuntamiento y presidir sus sesiones de Cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio Ayuntamiento.

- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y reglamentos Municipales, en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa, o en su caso, delegar dicha función.
- Informar al Ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, por conducto de Comandante o Agentes superiores de la localidad.

De lo antes planteado, podemos concluir que el Presidente Municipal es el funcionario mas importante del gobierno municipal. Sobre el recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento.

El presidente Municipal asume además, la conducción política de la corporación municipal, por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

LOS REGIDORES

El cuerpo de regidores representa el numero mayor de integrantes del Ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento.

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

- asistir a las sesiones de Cabildo contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las comisiones que le sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando a este sobre sus resultados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir sus funciones.

Como ejemplo del derecho positivo estatal en torno a las facultades de los regidores, a continuación describo la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, en lo que respecto al tema se refiere:

Artículo 55. Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;

- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

EL SINDICO

Etimológicamente el termino "Sindico" se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa *con*, y, *dixe* que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquel que procura la justicia.

En efecto la figura del Síndico Municipal se origina en el *Defensor Civitas* del municipio romano en el bajo imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

En la actualidad esta figura del Síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la Republica existe el sistema de Sindico único, independientemente de la importancia o densidad demográfica de sus municipios. En otros existe pluralidad de dos a mas Síndicos también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente en otros Estados mas, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de sus municipios menos poblados cuentan con un solo Sindico y los mas poblados con varios.

El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del Síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los Ayuntamientos de Municipios con mas de un millón de habitantes.

El Síndico o Síndicos forman parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de Cabildo.

Del análisis de la ley en comento se desprenden las más importantes funciones del Síndico, las cuales son las siguientes:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y en la

gestión de los negocios de la hacienda municipal.

- Revisar y firmar las cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Velar por que se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos en que no exista la correspondiente oficina en el municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.
- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes autoricen para cumplir con su contenido.

La Ley Orgánica en comento establece:

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 estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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; y
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- 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 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;
- 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 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.
- 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 y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevee 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 les señalen las disposiciones aplicables.

En el 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 II, 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, VIII, IX, y X. Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

EL SECRETARIO

Los Secretarios de los Ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del Ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato en las oficinas de la Presidencia Municipal.

Así pues la ley en comento nos dice en su artículo 91:

Artículo 91. Son atribuciones del secretario del Ayuntamiento las siguientes:

- I. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;**
- II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;**
- III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;**
- IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;**
- V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;**
- VI. Tener a su cargo el archivo general del Ayuntamiento;**
- VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;**

- VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;
- IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
- X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten las habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el Ayuntamiento;
- XI. 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;
- XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;
- XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;
- XIV. Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.

EL TESORERO

El municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto por la ley. Para tal efecto, la Tesorería Municipal, es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. Esta dependencia municipal esta a cargo de un Tesorero, quien, como todos los funcionarios municipales debe cubrir determinados requisitos.

Las obligaciones del tesorero son las siguientes:

Artículo 95. Son atribuciones del tesorero municipal:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;
- V. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
- IX. Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;
- XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y reduzca la Contaduría General de Glosa;
- XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;
- XVI. Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento;
- XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al Ayuntamiento;
- XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento;

- XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

2.3.- La administración pública

La administración pública se puede estudiar desde el punto de vista orgánico, así como del punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos sus órganos o unidades administrativas, que dependen directa o indirectamente de él. Desde este punto de vista, la administración pública federal está constituida por el Presidente de la República y todos los organismos centralizados y paraestatales.

Al hablar de administración pública, no solo se debe considerar al gobierno o a los estados, sino también a los organismos paraestatales que integran al sector público, como un gran complejo orgánico, y que por otra parte, necesita de personas físicas que manifiesten su voluntad. Estos individuos se convierten en titulares de los órganos administrativos y asumen el ejercicio de las facultades de su competencia.

Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman dicho sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

conseguir una finalidad deseada. En este caso, los fines del Estado son múltiples y complejos y para poder conseguirlos, se necesita de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, lográndose a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La administración pública busca el provecho directo de la sociedad, como los servicios públicos, la seguridad pública, la defensa, etc.

De esta forma para realizar su actividad, cuenta con elementos materiales, esto es el conjunto de bienes, y el elemento humano, que son los funcionarios, que prestan sus servicios a la administración. Así la administración pública puede ser vista como una estructura, un aparato, como un conjunto de órganos, compuesta por personas físicas o morales, dispuestos a desarrollar la actividad administrativa tendiente a la satisfacción de los intereses de la sociedad.

2.3.1.- Concepto

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza fundamentalmente el Estado. Para ese objeto, se organiza en una forma especial sin perjuicio de que otras organizaciones realicen la misma actividad administrativa. De este modo surge la administración pública.

Para poder definir a la administración pública, es necesario delimitar la etimología de la palabra administración. En ese sentido, el vocablo proviene del

latín *ad* y *ministrare* que significa servir. Es así, que el significado de administración alude a una gestión de intereses, pero una gestión subordinada.

Miguel Acosta Romero, considera a la administración pública como "La parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".⁴⁶

Andrés Serra Rojas la define, conforme al pensamiento de Pierre Escoube como "El conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación".⁴⁷

Para Jacinto Faya Viesca, la idea de que la administración pública pertenece al Poder Ejecutivo, como sostienen algunos autores es incorrecta, toda vez que la Constitución Mexicana expresa que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es en quien recae el Poder Ejecutivo, siendo correcto afirmar que "La administración pública federal es sólo auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1997, Pág. 270

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 20ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1999. Pág. 86.

ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República solo se auxilia de la administración pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal".⁴⁸

Para finalizar, Gabino Fraga explica a la administración pública desde el punto de vista forma como "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"⁴⁹ y desde el punto de vista material "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".⁵⁰

En conclusión podemos definir a la administración pública como una forma de organización formada por diversas unidades del Poder Ejecutivo, que tiene como fin realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés público, y que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para satisfacer las necesidades generales de la Nación.

2.3.2.- Formas de organización administrativa

⁴⁸ Faya Biseca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa S.A., México 1986, Pág. 30.

⁴⁹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 27ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1998, Pág. 121.

⁵⁰ Idem.

La administración pública ha sido organizada de acuerdo a diversos criterios, los cuales mencionaremos y son:

- Activa. Es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señale el orden jurídico. Es una organización oficial encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica, los fines del Estado contenidos en la ley.
- Contenciosa. Es la que supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares, por actos de autoridad que lesionen sus intereses.
- Directa. Es la que se ejerce por los organismo centralizados dependientes del Poder Ejecutivo, reguladas estas actividades por el Derecho Público.
- Indirecta. Es la que se realiza a través de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las instituciones privadas investidas de funciones administrativas (servicios públicos y funciones públicas menores).
- Reglada. Es la actividad totalmente subordinada a la ley siguiendo el principio de que el funcionario no puede realizar otros actos que no sean los permitidos por la ley.

- Discrecional. Es en la que la norma jurídica le permite al funcionario público actuar con un margen más amplio.
- Federal. La administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Estatal. Las entidades federativas son parte integrante de la Federación. La administración pública local esta constituida por los órganos que directa o indirectamente dependen de l Gobernador de Estado, quien es el titular del Poder Ejecutivo, siendo auxiliado por una serie de órganos, teniendo la misma forma de organización administrativa que existe a nivel Federal, integrándose por organismos centralizados, desconcentrados y descentralizados.
- Municipal. El Municipio es la base de la organización de las entidades federativas. Como característica primordial, el Municipio goza de autonomía respecto de la administración federal y local, toda vez que los miembros del Ayuntamiento y el Presidente Municipal son electos por el voto popular.

- **Centralizada.** Es la forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública se ordenan desde el Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mando, acción y ejecución. De esta forma, el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece. "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada." Estos órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos existe un vínculo, de tal forma se constituye lo que se denomina relación de jerarquía, la cual implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Dichos poderes son los siguientes:

1. *Poder de nombramiento.* Es la facultad que tienen los superiores para designar a los titulares de los órganos que les son subordinados.
2. *Poder de mando.* Es la facultad de los superiores para dar órdenes e instrucciones a los inferiores, señalando los lineamientos a seguir. Se ejerce generalmente por órdenes, instrucciones o circulares.
3. *Poder de vigilancia.* Consiste en todos aquellos actos que ponen en conocimiento de las autoridades superiores la

regularidad con que desempeñan sus funciones los inferiores.

4. *Poder disciplinario.* El incumplimiento de los deberes de la función da origen a una responsabilidad de la autoridad, que puede ser de orden civil, penal o administrativa. En el orden administrativo, la falta que la origina se denomina responsabilidad administrativa; la pena que amerita es una sanción administrativa, y la autoridad que la impone es el superior jerárquico.
 5. *Poder de revisión.* Es la facultad administrativa que tienen los superiores para estudiar el trabajo de los inferiores, cuyo fin es encontrar fallas en su actuación para poder revocar, modificar o confirmar sus actos.
- Desconcentrada. Consiste en atribuir facultades de decisión en algunos órganos, que a pesar de recibir estas atribuciones, siguen sometidos a los poderes de los superiores. Pueden tener o no personalidad jurídica y patrimonio propio. El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y

dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

- Descentralizada. Miguel Acosta Romero la define “Como una forma de organización administrativa que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado, que son de interés general, creando organismos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio”.⁵¹ El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: “ Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten ”

Es característica esencial, la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio. La autonomía orgánica es uno de los elementos mas importantes de los organismos descentralizados, toda vez que la organización y dirección son ejercidas por autoridades distintas a las centrales

Las formas más comunes de descentralización son:

- a) *Por región*. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a satisfacer las necesidades colectivas de un sector de la población en un determinado territorio.

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1997, Pág. 357.

- b) *Por servicio.* El Estado tiene encomendado satisfacer las necesidades de toda la población, las cuales requieren de preparación especial. Tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de los servicios públicos especializados.
- c) *Por colaboración.* Se origina cuando el Estado realiza actividades de carácter privado y surgen problemas que requieren de atención especial, autorizando a organismos privados su colaboración, a fin de que realicen una función que le corresponde a aquél.

2.4.- La Personalidad Jurídica

Son agrupamientos de individuos que tienen finalidad e intereses lícitos y comunes y a quienes la ley reconoce y protege, de lo anterior se desprende que el derecho reconoce como persona no solo a los hombres individualmente considerados, sino que existen agrupamientos humanos que también son capaces de acuerdo con la ley de ser sujetos de derechos y obligaciones, dichos agrupamientos toman el nombre de personas jurídicas o morales.

Las personas jurídicas son agregados de individuos con individualidad propia, distinta a la de las personas físicas que los integran y a quienes la ley reconoce, otorgándoles los atributos propios de la personalidad.

Para que las personas jurídicas alcancen su plenitud es necesario que los fines que persiga sean lícitos, puesto que ley prohíbe la existencia de organismos con finalidades inmorales contrarias al orden social.

No podría sin embargo, la persona jurídica cumplir sus finalidades si no poseyera un conjunto de bienes que le facilitarían dicho cumplimiento de ahí la necesidad de dotarlas de un patrimonio propio que es distinto también del patrimonio de cada uno de los individuos que lo integran.

Para que la persona jurídica pueda actuar válidamente es necesario su reconocimiento por el estado el cual se alcanza dando a la misma alguna de las múltiples formas que la propia ley señala y obteniendo, de este modo, el reconocimiento del poder público.

En términos generales podemos afirmar que la personalidad jurídica se divide en dos grandes categorías: personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado según que su origen y finalidades deben buscarse en la voluntad del estado o en la de los particulares.

Si el estado quien crea la personalidad jurídica con la finalidad de satisfacer intereses sociales, se tratara de un organismo de carácter público, si por el contrario, son los particulares quienes la crean y al crearla persiguen finalidades privadas, estamos ante un ente de derecho privado.

2.4.1.- Concepto de persona

En este tema analizaremos el concepto de persona. Pues debemos recordar que únicamente las personas son sujetos de derechos y obligaciones, por tanto solo a ellas se les puede atribuir personalidad jurídica, adquiriendo especial importancia para nuestro estudio la personalidad moral.

Existen diversas materias a partir de las cuales se puede estudiar a la persona: por ejemplo desde el punto de vista teológico, la persona es un ente con determinadas características invariables, como lo es la capacidad para pensar además de otras que agrega Santo Tomás como la humanidad, ya que todo pensamiento necesita un cuerpo para ser expresado: la superioridad debida a su raciocinio y a la autonomía en virtud de que son dueñas de sus actos. En el derecho romano la palabra persona no existía como tal, sin embargo, habían sujetos de derecho que para serlo debían tener tres características como lo son la ciudadanía, la libertad y la familia, así pues era persona la que tenía un lugar o una situación jurídica dentro de la sociedad, desempeñando esta el papel de padre, ciudadano, etc, cabe destacar que en esa época los esclavos no eran considerados como personas sino como cosas.

Por otro lado la escuela del derecho natural consideraba que no solo era persona que tiene ciudadanía, familia y libertad, sino los que poseen los derechos que la naturaleza ha dado a todos los hombre, es decir que el hombre tiene derechos por el simple hecho de ser hombre, por lo que su capacidad jurídica deriva sólo de la naturaleza humana, no de las leyes positivas, por otro lado si se analiza la palabra persona desde el punto de vista etimológico, nos daremos cuenta que en sus orígenes sirvió para designar a la máscara que usaban los actores para desempeñar a un personaje y pronto se utilizó para designar la propia palabra

“personaje” o “papel escénico” en el derecho fue retomado el vocablo para establecer que un sujeto desempeña un papel dentro de diversas situaciones reguladas legalmente. Así pues desde ese punto de vista el hombre como tal no necesariamente tiene que ser una persona, pues reúne características tanto biológicas como físicas que no importan para el derecho, que lo considera un animal racional, cuya personalidad nace de su relación con los demás hombres, convirtiéndose en sujeto de derechos así como de obligaciones; por lo que si sus actos no afectaran al mundo exterior, sería indiferente para el derecho al que solo le interesa regular conductas desde el punto de vista social, así pues la noción de hombre difiere de la de persona de manera trascendental.

2.4.2.- Persona física

En el derecho contemporáneo, no todas las personas son seres humanos, ya que la ley les ha reconocido derechos y obligaciones a las a las personas morales.

En México todo ser humano, es considerado una persona por lo que goza de los derechos que la ley le confiere, sin perjuicio de que algunos no puedan obligarse, por ser legalmente considerados incapaces; y aunque en términos generales se considera que el hombre no es una creación del derecho, en la actualidad se establece que el hombre tiene personalidad jurídica, solamente cuando la ley le confiere ciertos derechos y obligaciones, el artículo 22 del Código Civil establece un concepto claro de la persona física el cual dice a la letra:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 22: La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra en la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código.

Por otro lado se ha considerado que la característica de la persona física, es la de ser humano, cuya conducta encuadra dentro de la ley como un derecho o una obligación al respecto Kelsen considera que "la persona física es el punto central de un orden jurídico parcial impuesto de normas aplicables a la conducta de un solo y mismo individuo"⁵².

Dentro de este contexto debe quedar establecido que un humano, no es una persona sino hasta el momento en que entra dentro del ámbito jurídico, para ser un ente con derechos y obligaciones; esto sin perjuicio de que nuestro derecho positivo mexicano acoge dentro de sus leyes a los seres humanos incluso antes de su nacimiento.

Por último debemos destacar que se ha criticado la separación que se ha dado a las denominaciones persona física y persona moral, en virtud de que la persona física también es una persona jurídica puesto que ha sido creada así como regulada por el derecho.

⁵² Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y el Estado, 2ª Edición, Editorial Textos Universitarios UNAM, México 1996, Pág. 126.

2.4.3.- Persona moral

Ante los problemas que el hombre enfrenta, se encuentra la imposibilidad física de realizar diversas actividades, o la económica para solventar gastos de producción. Esto lo lleva a unirse en grupos con individuos que persiguen iguales objetivos, para juntos realizar actividades que no podrían efectuar como seres individuales, las que necesariamente tienen que ser reguladas por el derecho; dada la importancia y poder que adquieren estas sociedades, siendo para ello que la ley regula sus derechos y obligaciones como lo hace con las personas físicas, únicamente que a estas se les conoce como personas morales.

El derecho romano aunque profundizó en lo que ahora llamamos personas morales, nunca consideró a estas instituciones dentro de las personas, mas bien dentro de las cosas llamándolas Universitas, Corpus o Collegium, entre otros nombres, estas instituciones existieron con un patrimonio distinto de las personas que las conformaban por lo que no podía ser usado por alguno de sus miembros en forma personal, al igual que ninguno de sus miembros respondía con su patrimonio personal de las obligaciones de la corporación, Bravo González establece que la sociedad en el derecho romano "es un contrato consensual por el cual dos o mas personas se comprometen a poner ciertas cosas en común para sacar de ellas una utilidad apreciable en dinero"⁵³.

⁵³ Bravo González, Agustín, Compendio de Derecho Romano, 9ª Edición, Editorial Pax-México S.A., México 1995, Pág. 141.

Desde entonces las sociedades están conformadas, ya sea por socios que aportan la totalidad de su patrimonio, o los que aportan sólo una parte con la que responderán de sus obligaciones.

Como podemos observar al hablar de una persona moral, se habla de la regulación de las actividades de una agrupación por ello es que Kelsen considera en su Teoría Pura del Derecho que "la persona física y la persona jurídica son ambas la personificación de un orden jurídico, de tal modo que no hay diferencia esencial entre estas dos clases de persona, ya que la persona física es también una verdadera persona jurídica"⁵⁴ y "los deberes, responsabilidades y derechos subjetivos de una persona jurídica no son en realidad otra cosa que los deberes, responsabilidades y derechos subjetivos de los individuos que las componen, pues las normas jurídicas solo regulan conductas humanas"⁵⁵.

Esto es que al igual que la persona física, persona moral se denomina al conjunto de normas que van dirigidas a determinados individuos, desde los estatutos que regulan a una sociedad, hasta los ordenamientos que regulan al estado. Por que la persona moral realiza los mismo actos que un individuo pero mediante diferente procedimiento.

Es por eso que considero que el municipio tiene voluntad para poder ser persona, acorde a esta realizar actos tendientes al cumplimiento de un deber o al ejercicio de una obligación, así como capacidad para comprender sus actos

⁵⁴ Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y el Estado, 2ª Edición, Editorial Textos Universitarios UNAM, México 1996, Pág. 128.

⁵⁵ Idem.

dirigiéndolos en determinado sentido, es por esto que es capaz de someterse a ordenamientos jurídicos determinados.

La persona moral esta compuesta por una colectividad de individuos, mismos que poseen bienes, obtienen créditos, y realizan actos de la misma forma que una persona física, con la diferencia que los individuos que forman una persona moral no pueden tomar decisiones respecto de los bienes y obligaciones de la misma, si no es con la autorización que le confieren los demás miembros a través del orden jurídico al que se hayan sometido; de esta manera el acto realizado por una persona física, es imputable a la unidad jurídica formada por la colectividad de individuos que lo autorizaron.

Existen diversas teorías que pretenden conceptuar a la persona moral, entre las más importantes se encuentran:

Teoría de la Ficción: considera que la persona moral no existe sino que es una ficción creada por la ley para fines jurídicos únicamente y niega su responsabilidad penal. Considerando que al no ser palpable no puede tener voluntad propia; sin embargo nosotros no estamos de acuerdo con esta teoría, en primer lugar por que ley o el legislador no pueden crear seres ficticios para imponerles deberes u otorgarles derechos, sino que estos seres son una realidad que puede afectar en un momento determinado a un ser individual o a la misma comunidad, por lo que el derecho se a obligado a regular sus conductas.

Por otro lado si la ley considera a la persona moral capaz de incurrir en responsabilidad contractual, civil o administrativa, por que no puede aceptar su

responsabilidad para realizar actos punitivos, si su capacidad y voluntad en materia penal no requiere de más elementos de los que requieren en otras ramas del derecho.

Teoría del reconocimiento: considera que la persona moral es un sujeto con capacidad y voluntad de la que el estado reconoce su existencia, se ha dicho contrario a esta teoría, que el estado no reconoce, sino crea las estructuras jurídicas. Nosotros estamos de acuerdo con esta teoría pues consideramos que el estado a través de la ley únicamente regula estructuras que la sociedad a creado con relación a sus necesidades.

Para finalizar tenemos que el artículo 25 fracción I del Código Civil nos enumera quienes son personas morales, dentro de las cuales encontramos el municipio tema central de este trabajo de investigación.

Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, Los Estados, y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades, civiles o mercantiles;

- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal;
- V. Las asociaciones cooperativas y mutualistas, y
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley.
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en los términos del artículo 2736

2.4.4.- El municipio como persona moral y su fundamento legal

Se significa por una serie de circunstancias entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo con la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la personalidad jurídica del municipio.

Se han ensayado diferentes explicaciones para el problema de la existencia de la persona jurídica colectiva, en tal sentido de que constituye un ente ficticio creado por el derecho y en el fondo carece de voluntad y una objetividad propia.

El municipio como persona moral es un ente con patrimonio propio y personalidad jurídica.

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

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

2.5.- El patrimonio

El patrimonio, es el último atributo de la personalidad, pero no por esto es menos importante para esta, el patrimonio es el conjunto de cargas y derechos pertenecientes a la persona y apreciables en dinero.

El patrimonio tiene una naturaleza de contenido económica ya que se conoce como cargas y bienes apreciables en dinero. Toda persona tiene el derecho inherente de poseer un patrimonio, es un atributo de la personalidad, ya que toda persona posee un patrimonio no importa el grado de pobreza o miseria.

El patrimonio, como el nombre, el domicilio, es un derecho subjetivo público, inherente a los derechos naturales de las personas.

Mas adelante ahondaremos mas en el tema ya que así lo requiere el estudio que estamos realizando por lo que en el siguiente tema lo retomaremos y estudiaremos mas concretamente al tema requerido.

2.5.1.- Concepto

Para estar en condiciones de entender lo que la Ley quiere decir en relación al patrimonio del municipio, es necesario definir lo que se entiende por patrimonio.

Rafael Rojina Villegas define al patrimonio como: "Un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria, que constituye una universalidad de derecho".⁵⁶

Según por lo anteriormente expuesto el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, derechos y además, por obligaciones y cargas, pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valoración pecuniaria

Otra definición que sostiene el autor mencionado sobre el patrimonio, es la siguiente: "Patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, apreciables en dinero. Si se quiere expresar el valor con una cifra, es necesario sustraer el pasivo del activo, conforme al proverbio "bona no intelliguntur nisi deducto aere alieno"⁵⁷.

⁵⁶ Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo II, 30ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 2001, Pág. 7.

⁵⁷ *Ibidem*. Págs. 7 y 8.

Dos son los elementos del patrimonio: el activo y el pasivo. El activo se integra por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, y el pasivo el conjunto de obligaciones y cargas también susceptibles de valoración pecuniaria. Los citados bienes y derechos de carácter patrimonial, se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos y, en tal virtud, el activo de una persona quedara constituido por derechos reales, personales o mixtos. A su vez el pasivo se constituye por obligaciones o deudas que son el aspecto pasivo de los derechos personales, es decir, contemplados desde la posición del deudor, y cargas u obligaciones reales o propter rem, distintas de las personales, que también son susceptibles de estimación pecuniaria.

Raúl Ortiz-Urquidí, clasifica al patrimonio desde tres puntos de vista:

- a) "Patrimonio de derecho común. Es el de que todo particular no comerciante. Su elemento capital es esencialmente estable, es decir, está destinado a permanecer indefinidamente en poder de su titular.
- b) Patrimonio de explotación. Es el de los comerciantes, se le llama también de especulación y se caracteriza por que los bienes que lo forman están esencialmente destinados, bajo el imperio de la circulación de la riqueza, a ser reemplazados por otros

considerados eventualmente como mas ventajosos por el que lo tiene.

- c) Patrimonio de liquidación. Este patrimonio consiste, en un conjunto de bienes destinados a ser enajenados, con el fin, generalmente, de desinteresar a los acreedores de ese patrimonio.

Tal es el caso del patrimonio de una sociedad mercantil puesta en liquidación, en el que los liquidadores tiene facultades para cobrar lo que se debe a la sociedad y pagar lo que ella debe, vender los bienes de la sociedad y liquidar a cada socio su haber social".⁵⁸

La enciclopedia Omeba nos dice que el patrimonio deriva del latín patrimonium, su sustantivo indica una hacienda que una persona ha heredado de sus ascendentes. También quiere decir bienes propios adquiridos por cualquier título. Legalmente implica un conjunto de bienes y obligaciones que corresponden a una persona, y que pueden ser apreciables en dinero.

En atención a los conceptos de patrimonio expresados, podemos en consecuencia determinar que el patrimonio lo conforman un conjunto de obligaciones y derechos, destinados a permanecer en poder de su titular. Como elementos activos del patrimonio se puede decir que son aquellos que se encuentran integrados por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, que podrían ser todos lo bienes inmuebles.

⁵⁸ Ortiz-Urquidi, Raúl, Derecho Civil, 3ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1980, Págs 261 y 262.

Los bienes pasivos lo conformarían las obligaciones y cargas susceptibles de valoración pecuniaria y que estarían compuestos por el pago de deudas, salarios, y toda carga que pudiera implicar un débito.

2.5.2.- Patrimonio del municipio

El patrimonio del municipio está integrado por bienes del dominio público, como son los inmuebles destinados a las actividades específicas que se le tenga encomendado, también está integrado por los ingresos propios del organismo derivado del ejercicio de su actividad, esto es, de los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce.

El municipio por ser un órgano autónomo y descentralizado administra su hacienda pública, dentro de la cual se contempla y se allega parte de su patrimonio.

El patrimonio del Municipio consiste en un conjunto de bienes inmuebles como muebles cuantificables en dinero, siendo su patrimonio propio del Municipio pudiendo éste utilizarlo conforme a su criterio.

CAPITULO III.- MARCO TEORICO Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO

3.1.- MARCO TEORICO

3.1.1.- La Administración Pública Municipal

Es el conjunto de actos y órganos a través de los cuales los ayuntamientos ejercen facultades constitucionales de gobierno, encaminadas a proveer lo necesario para la satisfacción de las necesidades sociales y la plena observancia de los derechos de sus gobernados, estos es lo que forma la administración pública municipal.

La estructura y el funcionamiento de la administración es reglamentada por una ley de observancia local, en tal sentido para la mejor comprensión del presente tema, tomare como referencia la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que regula la organización política y administrativa de la siguiente forma:

Autoridades Municipales. Son servidores públicos en quien recae el poder público municipal, teniendo ese carácter los integrantes de una ayuntamiento, que de acuerdo a la ley que se cita lo forma el presidente municipal, quien tiene a su cargo el dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio, como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ayuntamiento. Los síndicos municipales, son servidores públicos que tienen diversos cargos los cuales se encuentran regulados en el artículo 52 de la Ley antes citada la cual nos dice: "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 52 LOMEM). Y los regidores que entre sus funciones tienen las de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las autoridades administrativas que auxilian al ejecutivo municipal.

Autoridades Auxiliares Municipales. De acuerdo a la legislación multicitada, estas autoridades son: Los delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana, electos popularmente o por designación del ayuntamiento, según lo establezca la ley, la Ley antes citada en su artículo 57 nos enumera las facultades de estas autoridades, la cual nos dice a la letra:

Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I.- Corresponde a los delegados y subdelegados:

a). Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;

b). Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;

c). Auxillar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;

d). Informar anualmente a sus representantes y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

a). Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención;

b). Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;

c). Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;

d). Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Así mismo se prevé en la Ley citada, las **Comisiones para la Planeación del Desarrollo Municipal**, teniendo estas como funciones, el colaborar en la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, practicar proyectos o estudios de reglamentación o propuestas para mejorar los servicios y obras públicas municipales, integrándose estas por ciudadanos representativos de los sectores públicos, privado y social.

Consejos de Participación Ciudadana. Estos organismo de administración lo encontramos regulado en el artículo 74 de la Ley citada:

Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

- III. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Autoridades Administrativas. Esta figura se encuentra regulada por el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual establece:

Artículo 86. Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.

De dicho artículo se establecen dos tipos de autoridades administrativas:

- A) Dependencias administrativas, que por las necesidades del municipio, podrán ser: Secretaría del Ayuntamiento, Contraloría, Direcciones de Administración, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Servicios Públicos, entre otras, que tendrán las atribuciones que por acuerdo o reglamento se determine.

B) Entidades Federativas, estas pueden ser organismos descentralizados del gobierno municipal, empresas paramunicipales o fideicomisos. Al respecto la Ley que se cita en su Título Cuarto, capítulo sexto establece:

Artículo 123. Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

Artículo 124. Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.

Se funda en tal sentido, las bases para la organización de la Administración Pública Municipal, en tal sentido se dictan lineamientos que deberán seguir las autoridades municipales encargadas de la administración para el buen funcionamiento de municipio, tal como se explico anteriormente.

3.1.2.- Los tres niveles de gobierno

Para iniciar el presente tema de estudio, debemos ver lo que se entiende por formas de estado. Acosta Romero nos señala al respecto:

“consideramos formas de Estado los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social. Como formas de Estado, podemos tipificar la monarquía, la república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de estados y algunas otras.”⁵⁹

Estas formas de Estado suelen clasificarse en formas de Estado simples o unitarias y formas de estado compuesto o complejo federal, en las primeras “... todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, el mismo régimen constitucional y a un orden común.”⁶⁰ El segundo “... es aquel que esta formado por otros estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un Estado de Estados.”⁶¹

3.1.2.1.- Federal

De lo anteriormente expuesto, se puede establecer que la forma del Estado Mexicano es la que corresponde a un Estado Federal o compuesto, pues según lo que nos indica el maestro Serra Rojas, en él “... se ofrecen los rasgos generales de la teoría del Estado federal: un orden jurídico integral que regula a la Federación y a

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1997, Pág. 44.

⁶⁰ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 20ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1999, Pág. 538.

⁶¹ Idem.

los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los Estados miembros, que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, subordinado a las bases que en el artículo 115 de la constitución política.”⁶²

De acuerdo con la opinión arriba citada, el Estado Federal Mexicano para ejercer el poder o gobierno, acepta tres niveles: el de la Federación, el de los Estados y el de los Municipios, el primero representa al Estado a nivel nacional así como al internacional, para ello de acuerdo a la teoría del estado federal, la Federación es la organización jurídico-política en quien, los estado miembros depositan la realización de los fines supremos del estado teniendo para ello, competencia exclusiva entre otras materias, en las siguientes:

- Política Exterior, Aduanas Marítimas, Fronterizas y Puertos.
- Nacionalidad, Naturalización, Condición Jurídica de Extranjeros, Emigración e Inmigración.
- Deuda Pública, Inversión Nacional, Regulación de Inversión Extranjera y Comercio Exterior.
- Energía Eléctrica e Hidrocarburos.

⁶² Ibidem. Pág. 538.

- Explotación Forestal y Recursos naturales.
- Fuerzas Armadas Nacionales.
- Salubridad General.
- Vías Generales de Comunicación.

En consecuencia toda ley que se dicte, acto que se ejecute o controversia que se suscite en materia federal, será competencia exclusiva de los poderes de la unión, legislativo, judicial y ejecutivo en observancia al pacto federal previsto en la Constitución Federal del Estado Mexicano y conforme a las disposiciones reglamentarias y complementarias que del mismo emanen.

3.1.2.2.- Local

Estas son entidades soberanas en la administración de su régimen interior y las que en observancia al Pacto Federal, ejercerían sus funciones conforme a lo señalado por la Carta Magna, gozando de las facultades que se les asignan, así como de todas aquellas que no quedan reservadas a los poderes federales en forma expresa por la citada Ley fundamental, al respecto se establece:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En este mismo precepto, se establece en sus fracciones de la I a la VI, las bases constitucionales para la organización de los poderes locales, introduciendo principios republicanos, democráticos y de representación popular para el ejercicio del poder público local.

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

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

DEROGADO D.O.F. 21 DE OCTUBRE DE 1966.

- II. Derogado.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe

por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

REFORMADO D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942.

ADICIONADO D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

REFORMADO D.O.F. 21 DE ABRIL DE 1981.

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

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

ADICIONADO D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942.

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Artículo 119 (Párrafo Primero). Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

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

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados

3.1.2.3.- Municipal

El tercer nivel de gobierno del Estado Federal Mexicano, es el Municipal, representado por sus ayuntamiento. Estas entidades como órganos colegiados de gobierno, además de las facultades en materia de educación, salud, vivienda,

planeación, democracia y desarrollo político, tiene competencia exclusiva y por tanto como función principal, la prestación de los servicios públicos que enumera la fracción tercera del artículo 115 Constitucional:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito; así como los demás que las legislaturas locales estimen convenientes sean proporcionados por los ayuntamientos.

Los ayuntamientos para el ejercicio del poder público y por tanto de sus funciones gubernativas y reglamentarias, se auxiliaran por delegados, subdelegados, jefes de sector, de manzana, consejos ciudadanos, comisiones, así como dependencias administrativas o entidades públicas descentralizadas. La Constitución Política del Estado de México en cuanto a la competencia de los ayuntamientos establece:

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante 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 (primer párrafo).- 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.

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

Dentro de las atribuciones que indica este último precepto, se encuentran las relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales, reglamentándose esto e el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual no enumera las funciones de los ayuntamientos.

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

- I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y 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 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 su 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 de 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 la 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 Fidelcomisos;
- 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.
La fracción XX remite a la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

3.1.3.- El Municipio como Órgano Descentralizado

Desde el punto de vista administrativo se considera al municipio como un organismo descentralizado por región, es una forma en que el estado descentraliza

los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada es decir que la descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitario de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

Como característica del municipio se señala su autonomía tanto respecto de la administración federal como de la administración local, y tiene trascendencia política y jurídica, administrativa, en la que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos de gobierno.

Es característica esencial, la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio, la autonomía orgánica es uno de los elementos mas importantes de los organismos descentralizados toda vez que la organización y dirección son ejercidas por autoridades distintas a las centrales.

3.2.- MARCO JURÍDICO

3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unido Mexicanos

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

1.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

1.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

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

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

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

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

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

b).- Alumbrado público.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

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

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

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

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

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADA, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

- b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

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

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

(REFORMADA, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

(REFORMADA, D.O. 17 DE MARZO DE 1987)

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

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

IX.- (DEROGADA, D.O. 17 DE MARZO DE 1987)

X.- (DEROGADA, D.O. 17 DE MARZO DE 1987)

3.2.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TITULO TERCERO

De la Administración Pública Paraestatal

CAPITULO UNICO

De la Administración Pública Paraestatal

(REFORMADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

(REFORMADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986) /

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus

cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

(REFORMADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

(REFORMADO, D.O. 21 DE FEBRERO DE 1992)

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

(REFORMADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

(REFORMADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

ARTICULO 49-BIS.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

(REFORMADO, D.O. 21 DE FEBRERO DE 1992)

Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la

Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector.

ARTICULO 51.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

ARTICULO 52.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

ARTICULO 53.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

ARTICULO 54.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

ARTICULO 55.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

ARTICULO 56.- (DEROGADO, D.O. 14 DE MAYO DE 1986)

3.2.3.- Ley Orgánica Municipal

En este tema abordaremos la Ley Orgánica Municipal del Estado de México por así requerirlo nuestro estudio ya que estudiamos el municipio de Nezahualcóyotl, ya que este municipio es uno de los que forman parte del Estado del México.

Artículo 1º.- 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 2º.- La 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 3º.- 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 5º.- 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 31 .- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y 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;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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 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;

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 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 su 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 de 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 la 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.

La fracción XX remite a la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

3.24.- El Municipio de Nezahualcóyotl y la Administración Pública en cuanto a la eficacia de la personalidad jurídica y patrimonio que señala la fracción II del artículo 115 Constitucional.

Como se estableció en el desarrollo del presente trabajo el municipio tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio autonomía dentro de su ámbito de competencia de establecer disposiciones de observancia general, y que se encuentran en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República Mexicana, se considera también como un órgano descentralizado por región por las cualidades y características que se especificaron en el desarrollo de este trabajo.

Considero que el Municipio de Nezahualcóyotl tiene personalidad jurídica propia representado por un Ayuntamiento, el cual emite en su ámbito de su jurisdicción un Bando Municipal y Reglamentos que se encuentra en vigor, con base en lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 fracción II, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 31.

Tiene un patrimonio propio por que tiene en su conjunto inmuebles propios que se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En este trabajo que realizamos encontramos que si bien es cierto que la federación aporta ingresos para el Municipio, este tiene la facultad de manejar libremente su patrimonio, ya sea que este se haya generado por su Hacienda Publica o por el presupuesto que le asigna la federación, como lo manifiesta el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su fracción XVIII y XIX.

Por lo que podemos decir que el Municipio cuanta con una voluntad propia ejercida por los representantes del ayuntamiento, dentro del ámbito de su competencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Calpulli es el antecedente más remoto del municipio en nuestro país, describiéndolo de la siguiente manera es el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familiar emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o anual era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un dios particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación un gobierno también particular.

SEGUNDA.- En la época colonia se formó el primer municipio y cabildo que es el ayuntamiento en su conjunto de regidores, síndicos y un presidente del Ayuntamiento que es también el Presidente Municipal, en nuestro país llamado el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz (hoy Veracruz), su fundación viene a ser consecuencia directa de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar en ese entonces.

TERCERA.- Posteriormente a la Conquista se fundan los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y el de la Ciudad de México. La principal institución política de los pueblos españoles era el consejo municipal o cabildo éste último se le denomina actualmente cuando todo el Ayuntamiento sesiona., es por ello que una vez creado el municipio en el orden político, era necesario que existiera de facto, esto es, que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscripta a una localidad determinada en la y en la que los individuos se hallasen ligados por los lazos de vecindad, dándose así poco a poco las

características y requisitos que más tarde diferenciarían y se requerían para considerarse municipio.

CUARTA.- El cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública, todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales y que actualmente se distinguen dichas facultades de las Judiciales.

QUINTA.- Como Se puede observar el Municipio evoluciono bastante en el periodo de la conquista hasta la creación de la Nueva España y durante esa época evoluciono aun más perfeccionándose jurídica-política-administrativamente, para considerarse como base de gobierno donde el mandato y la Autoridad estaría representada en todos los rincones del Territorio Nacional.

SEXTA.- Como puede observarse el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, quien en conjunto integran a la federación mexicana.

SÉPTIMA.- El Municipio es la base territorial de la organización política administrativa de los Estados que se compone de tres elementos que condicionan su existencia y que le son imprescindibles y que son los siguientes: Población, Territorio y Gobierno.

OCTAVA.- El Municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce jurisdicción en un determinado territorio, el cual es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

NOVENA.- El Municipio como ente que aunque tiene una personalidad jurídica, esta se encuentra limitada en virtud del patrimonio, ya que si bien el Municipio es una persona su ejercicio se encuentra vinculado por el patrimonio que este ejerce.

DECIMA.- la administración pública municipal es el conjunto de actos y órganos a través de los cuales los ayuntamientos ejercen facultades constitucionales de gobierno, encaminadas a proveer lo necesario para la satisfacción de las necesidades sociales y la plena observancia de los derechos de sus gobernados.

ONCEAVA.- El Municipio es considerado como un organismo descentralizado por región, es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada es decir que la descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitario de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

DOCEAVA.- El Municipio, como organismo descentralizado, esta facultado para disponer libremente, de los ingresos que perciba por su hacienda

publica, así como de las partidas presupuestales que le asigna la federación, en base a la personalidad jurídica contemplada en el artículo 115 constitucional.

TRECEAVA.- Independientemente de los ingresos de la hacienda pública municipal, la federación esta obligada a aportar al municipio una partida presupuestal, a través del gobierno del estado para el mejoramiento del entorno social de los administrados del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1997.

Bravo González, Agustín, Compendio de Derecho Romano, 9ª Edición, Editorial Pax-México S.A., México 1995.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.

Calcáneo Arboleya, Elvira, Análisis del Municipio, SEGOB, Democratización Integral, Memoria, t. XV, México 1983.

Castorena, Jesús, El Problema Municipal Mexicano, BANOBRAS, México 1982.

Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Textos Publicados por la Secretaría de Gobernación, México 1985.

Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno y Administración Municipal en México, Textos Publicados por la Secretaría de Gobernación, México 1993.

Díaz del Castillo, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.

Faya Blisca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 27ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1998.

García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 43ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.

Instituto de Investigaciones Bibliográficas, La revolución Mexicana a Través de sus Documentos, UNAM, México 1987.

Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y el Estado, 2ª Edición, Editorial Textos Universitarios UNAM, México. 1996.

Messmacher, Miguel, La Ciudad de México: Pasado, Presente y Futuro, Departamento del Distrito Federal, México 1979.

Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1990.

Ochoa Campos, Molsés, La Reforma Municipal, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1985.

Ortiz-Urquidi, Raúl, Derecho Civil, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, 3ª Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1998.

Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo II, 30ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 2002.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 20ª Edición, Editorial Porrúa. S.A., México 1999.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1999, 22ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 2001

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista. 2001

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Compila Jurídica 2001

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Compila Jurídica 2001

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Compila Jurídica 2001

Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México. Compila Jurídica 2001

Código Civil del Distrito Federal, Editorial Sista, 2001

OTRAS FUENTES

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1970

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina 1990.