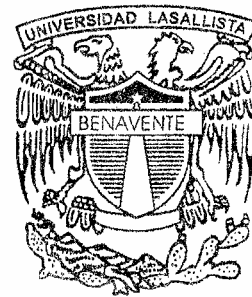




**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**



**FACULTAD DE DERECHO**

**INCORPORADA A LA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**CLAVE: 8793-09**

**ANALISIS AL CONCEPTO DE  
AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**FERNANDO FIGUEROA AVILA**

**Asesor Lic. Francisco Gutiérrez Negrete**

Celaya, Gto.

Noviembre 2007



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.

## **DEDICO LA PRESENTE INVESTIGACION:**

**A DIOS:** Por darme la vida, la mejor de las Familias, y las mejores oportunidades, sin ti nada, contigo todo.

**A MIS PAPAS:** Gracias por su ejemplo, su lucha, su honestidad, su fuerza para enfrentar la vida, en fin, representan todo lo que debería de ser un excelente ser humano. Los amo.

**A MI ESPOSA:** Gracias Dios por haberte encontrado, la mujer de mi vida, gracias por tu lucha, tu comprensión, tu lealtad y sobre todo por aguantarme, gracias por ayudarme a ser mejor persona.

**A MIS HIJOS:** Gracias por haberme hecho el honor de ser su padre, la experiencia mas importante en mi vida, el reto más interesante, los amo y son el motor que me hace seguir adelante.

**A MIS HERMANOS:** Gracias por el apoyo, y tengo que decirles que juntos creamos una gran inercia, hay que aprovecharla para lograr grandes éxitos, confío en que la vida nos mantenga unidos como hasta ahora y por siempre.

**A MIS SOBRINOS:** Gracias, por venir al mundo a completar un cuadro glorioso, espero que continúen siendo tan felices y tan emprendedores como hasta ahora.

**AL LIC. DAVID SOLIS:** Gracias David, por tu apoyo y tu tiempo.

## INDICE

## PAGINA

### INTRODUCCIÓN

#### I.-EL MUNICIPIO.

1.1.- CONCEPTO. ....	1
1.2.- DEFINICIÓN. ....	3
1.3.- ELEMENTOS FUNDAMENTALES. ....	6
1.4.- NATURALEZA JURÍDICA. ....	9
1.4.1.- ESCUELA SOCIOLOGICA IUSNATURALISTA. ....	10
1.4.2.- ESCUELA LEGALISTA O DE DERECHO POSITIVO. ....	11
1.4.3.- ESCUELA HISTÓRICA O ANGLOAMERICANA. ....	12
1.4.4.- ESCUELA ECONOMICISTA. ....	12
1.5.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO ....	14

#### II.- EL DERECHO MUNICIPAL

2.1.- CONCEPTO. ....	21
2.2.- DEFINICIÓN. ....	21
2.3.-FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL. ....	23
2.4.- FUENTES DE ORDEN FEDERAL. ....	26
2.5.- FUENTES RELATIVAS A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN. ....	27
2.6.- FUENTES MUNICIPALES. ....	28
2.7.- FUENTES MIXTAS. ....	29
2.8.- CLASIFICACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL. ....	29
2.8.1.- DERECHO POLÍTICO MUNICIPAL. ....	30
2.8.2.- DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL. ....	30
2.8.3.- DERECHO FINANCIERO MUNICIPAL. ....	31
2.8.4.- DERECHO COMPARADO MUNICIPAL. ....	31

### **III.-EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN.**

3.1.- EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917.-	32
3.2.- DETERMINACIONES GENÉRICAS DEL ARTÍCULO 115 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.-	37
3.3.- ALGUNAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA	38
3.4.- COMENTARIO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD	42
3.5.- EL TEXTO DEL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCIÓN DE. 1917-	42
3.6.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.	50

### **IV.-ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

4.1.-EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO.-	53
4.2.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.-	53
4.3.- LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.-	59
4.4.- LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.-	62
4.5.- LAS FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES.-	64
4.6.- FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.	66
4.7.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.-	67
4.8.- LAS COMISIONES MUNICIPALES.	71

### **V.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

5.1.- CONCEPTO.-	73
5.2 DEFINICIÓN.-	75
5.3.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO.-	79
5.4.- LA AUTONOMÍA POLÍTICA.-	81
5.5.- LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.-	85
5.6.- LA AUTONOMÍA FINANCIERA.-	94

**CONCLUSIONES.**-----

**BIBLIOGRAFÍA.**-----

## INTRODUCCIÓN

Con base en las características del Municipio Mexicano actual, el pensamiento por el Municipio del tercer milenio ha de encaminarse a consolidar la autonomía de este orden de gobierno, a revitalizar el potencial político y administrativo del Gobierno Municipal y, consecuentemente, a poner las bases de un nuevo régimen Político Nacional.

Partimos de un Municipio Mexicano heterogéneo; muchos de ellos con pocas posibilidades de viabilidad financiera; diverso por muchos motivos y sin embargo regido por una ley única.

Parte de un Federalismo que no lo acaba de incorporar cabalmente y ya le endosa los costos del centralismo, mediante una descentralización forzada y poco eficaz.

En la actualidad el Municipio esta en medio de una cultura política centralista que liquidó con eficacia el poder local al conformar el régimen revolucionario aun vigente. Sede de la vida comunal, ámbito privilegiado para vivir y reconocer las cualidades y los límites de quienes convivimos; para comprender los valores de la vida social y entender que, a pesar de las deficiencias de los vecinos, podemos aceptar negociar con ellos, que nos gobiernen, que lleguen a ser miembros políticos de la familia; pues al vivir juntos nos damos cuenta de que somos iguales e iguales nos aceptamos y queremos.

Las notas que siguen examinan, a partir de la naturaleza, concepto, ámbito jurídico del Municipio, algunas acciones posibles encaminadas a formular un nuevo diseño del gobierno Municipal, mediante el cual se pueda avanzar en el doble proceso de consolidar la Autonomía Municipal y convertir al municipio en la base desde la cual se puede desplegar la Construcción de un nuevo régimen político Mexicano. Este examen quiere poner los asuntos en la mesa, no hacer propuestas acabadas. Abrir el diálogo precisamente para mejor avizorar el futuro, no cerrar temas o discusiones. Además, conviene asentar que este

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

examen no se centra en un municipio en especial, sino en la figura del "Municipio Mexicano".

Tratar de establecer la naturaleza del municipio en México es una tarea que enfrenta ambigüedades importantes, pues, no obstante su historia rica y notable, no tiene una definición Constitucional. Durante la vida independiente del País, la figura Municipal atenido diversos énfasis tanto jurídicos como prácticos y ninguna de las Reformas Constitucionales ha llegado a establecer una definición contundente del Municipio más allá de la conocida tautología de "Municipio igual a la base de la división administrativa y política del País".



## **CAPITULO PRIMERO**

### *EL MUNICIPIO*

#### **1.1 CONCEPTO**

Posiblemente el por que el término Municipio se ha convertido en algo tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, parecería que el concepto de la Institución Municipal, ya esta bien establecido, pero no es así, y, es por eso que antes de formular un concepto propio analizaremos los conceptos y definiciones más representativas, que existen sobre el Municipio.

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

De aquí se deriva el concepto “*muncipe*” que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; pero de igual forma encontramos el uso frecuente del término “*municipia*”, que se refiere en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Por otra parte, se tiene que hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al municipio como es el caso de la palabra “*commune*” que es usada en el idioma francés para designar a las corporaciones

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

municipales y tiene su origen etimológico en el vocablo latino antes descrito y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

La mayoría de los investigadores de la historia municipal afirman que el Municipio, como institución jurídica y social, surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era.

En el genio latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político, y por otra parte, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal, que se circunscribió al manejo de las cuestiones locales, sin interferencia de otras entidades del Estado.<sup>1</sup>

Petit Dutailis señala:

“Que sin asociación por juramento, jura, no había Municipios, y que esa acción bastaba para que hubiese Municipio”.<sup>2</sup>

Se refiere a que en la antigüedad bastaba el juramento para que un determinado grupo de familias conformaran un Municipio y que en la actualidad dista mucho, pues hoy día, se requieren de determinados requisitos para la constitución de un Municipio como tal.

Littre al respecto nos señala:

“Municipio significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por si solos”.<sup>3</sup>

Y Esmein señala lo siguiente:

“El Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la edad media. En un primer sentido amplio, designa toda ciudad que tenga una organización muni completa; y

---

<sup>1</sup> ROBLES Martínez Reynaldo, El Municipio, 9ª ed, Edit. Porrúa, S.A., México, 1990. pag. 120

<sup>2</sup> Idem obra (1), pag. 138

<sup>3</sup> IBIDEM

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

en un sentido estricto denota el muni jurado, o sea una asociación bajo la fe del juramento y que coincide generalmente con el máximo de franquicias”.<sup>4</sup>

En base a lo anterior un concepto de Reynaldo Robles de municipio es el siguiente:

Nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar determinados fines. “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, con sujeción a un orden jurídico superior.”<sup>5</sup>

El Diccionario de la Real Academia Española por su parte dice:

Municipio: “es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”.

La Enciclopedia Jurídica Omeba dice al respecto:

“Es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.<sup>6</sup>

### **1.2 DEFINICIONES**

Muchas y variadas orientaciones son las definiciones que en relación al Municipio exponen los estudiosos del Derecho Municipal, pero sobretodo exponen el sustrato común que tiene la institución, es decir, el aspecto propio de la vida local de la comunidad.

---

<sup>4</sup> IBIDEM, pág. 139

<sup>5</sup> IBIDEM, pag. 143

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX pag. 55

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

En otras palabras estas definiciones dan preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad. Con relación a lo anterior analizaremos algunas definiciones:

Efrén Cordova afirma que:

“El Municipio es una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización política jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado, pero no creada por este”<sup>7</sup>.

El destacado maestro de Derecho Administrativo Carlos García Oviedo afirma que:

“El Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales, situado en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad”.<sup>8</sup>

El distinguido municipalista español Don Adolfo Posada en su obra “El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna”, citada por el Doctor Carlos Quintana, precisa que el Municipio podría definirse:

“Como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.<sup>9</sup>

Para el Doctor Miguel Acosta Romero el Municipio:

“Constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”.<sup>10</sup>

Por otra parte el Doctor Andrés Serra Rojas se refiere al Municipio diciendo:

---

<sup>7</sup> CORDOVA Efrén. Curso de Gobierno Municipal. ,Editorial Universitaria, Puerto Rico. pag. 58

<sup>8</sup> García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, 9ª ed. Editorial E.I.S.A, Tomo I, pag. 658.

<sup>9</sup> Quintana Roldan, Carlos. Derecho Municipal, 3ª ed., Edit., Porrúa, S.A, pag. 4

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 9ª ed., Edit. Porrúa pag. 347

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

”La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes Orgánicas Municipales, que a su vez expiden las Legislaturas de los Estados.<sup>11</sup>

Para el Doctor Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista, señala que:

“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.<sup>12</sup>

Fabián Onsari respecto al Municipio señala lo siguiente:

“El Municipio tiene su raíz en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios que deben reunirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar a los muertos, crear una escuela, construir una iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo esos servicios y, con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deban contemplar los vecindarios.<sup>13</sup>

Para el sociólogo y jurista Don Lucio Mendieta y Núñez señala:

“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”.<sup>14</sup>

Don Moisés Ochoa Campo, distinguido municipalista mexicano señala en su obra “La Reforma Municipal”:

---

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Doctrina, legislación y Jurisprudencia. 5ª ed., Edit., Porrúa, S.A, pag. 584

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 6ª ed., Edit., Porrúa, S.A . pag. 875

<sup>13</sup> Quintana Roldan, Carlos. Derecho Municipal 3ª ed., Edit., Porrúa, S.A pag. 4.

<sup>14</sup> Op, cit, pag. 5

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

“El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local y que es fuente de la expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos”.<sup>15</sup>

Como es de observarse, existen distintos puntos de vista en el enfoque hacia una definición de Municipio, puesto que mientras algunos autores señalan características políticas, otros señalan características formales; sociológicas o económicas. En este sentido me puedo permitir afirmar que:

“El Municipio es la institución jurídica y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un Consejo o Ayuntamiento, y que es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

### **1.3 ELEMENTOS FUNDAMENTALES**

La gran mayoría de los autores han clasificado a los elementos integrantes del Municipio de diversas formas:

Luigi Ferrari llega a la conclusión de que los elementos fundamentales del Municipio son tres:<sup>16</sup>

- a).-El Territorio;
- b).- La Población, y;
- c).- El Patrimonio.

---

<sup>15</sup> Ochoa Campo, Moisés. El Municipio su evolución institucional. publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS México 1996 Pag. 23

<sup>16</sup> ROBLES Martínez Reynaldo, op cit. pag. 145

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

El profesor Efrén Córdova divide a los elementos del Municipio en objetivos y subjetivos.<sup>17</sup>

Objetivos:

- a).-El Territorio;
- b).- La Población, y
- c).- La Capacidad Económica.

Y los Subjetivos:

- a).- La Creación o Reconocimiento Legal;
- b).- La Formación Política y Jurídica, y
- c).- La Finalidad de Satisfacer necesidades Públicas Locales.

Para el Doctor Carlos F. Quintana Roldan los elementos integrantes del Municipio son:<sup>18</sup>

- a).-El Territorio o Término Municipal;
- b).- La Población;
- c).- El Gobierno;
- d).-La Relación de Vecindad; y
- e).-La Autonomía.

Para Reynaldo Robles Martínez, los elementos con que cuenta un Municipio son los siguientes:<sup>19</sup>

a).- *“La Población”*.- Que consiste en el número de personas que pertenecen a un determinado Estado. En otras palabras es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá a sus integrantes, el desarrollo humano, que constituye la meta del ser humano, como ser racional.

---

<sup>17</sup> CORDOVA Efrén. op cit, pag. 70

<sup>18</sup> QUINTANA Roldan, Carlos, op cit. pag. 16

<sup>19</sup> ROBLES Martínez Reynaldo, op cit. pag. 150

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

A este elemento se le conoce como el elemento humano del Municipio debido a la asociación que integran sus individuos, puesto que la solidaridad es parte integrante del mismo, y por consecuencia el hombre solo se realiza mediante la solidaridad.

b).- *“Territorio”*.- Que constituye el elemento esencial, puesto que sin él resultaría inconcebible la institución del Municipio. Representa el escenario donde se asientan los individuos y sus casas, sus trabajos, y es principalmente donde se lleva a cabo la solidaridad de sus individuos.

El Territorio Municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

Este elemento, es propio, pero no exclusivo del Municipio, ya que forma parte de un territorio mayor, que es el Estado, por lo que el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusiva, pero sí propio.

El Territorio Municipal no es una parte que desintegre a la Entidad Federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra a la propia Entidad, la que a su vez unida con otras Entidades, integran la Federación.

c).- *“Gobierno”*.- El Municipio es un nivel de Gobierno y su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un Estado de Derecho como el nuestro, el pueblo se autogobierna por leyes y no por hombres. A su vez estas leyes, establecen los órganos de gobierno, sus atribuciones, así como los requisitos que debe reunir las personas que deban integrar estos órganos; de tal manera que para analizar el gobierno del Municipio, se debe analizar el marco jurídico que lo regula, el cual esta integrado en primer término por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Constitución Local de la Entidad Federativa a que pertenezca; La Ley Orgánica Municipal; Las



## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Leyes Fiscales que regulen esa actividad en cada Entidad; y los Reglamentos y decretos que cada Municipio emita para tal efecto.

El Municipio es una persona colectiva de Derecho Público, por lo tanto goza de libertad, es decir que puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que les señalan las Leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para ello. Sus fines pueden ser entre otros realizar obra pública, o bien fomentar actividades culturales, educativas o deportivas, y los medios con los que cuenta para esto son los materiales, humanos y financieros, y el instrumento que tiene para manifestar su voluntad es el Ayuntamiento, a través del cual la colectividad manifiesta que fines se ha señalado, cuales son los prioritarios y que medios va a emplear para ello.

El Ayuntamiento, es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: Presidente Municipal, Síndico y Regidores, los dos últimos depende del número de habitantes que tenga el Municipio y de acuerdo a la Constitución Local de cada Entidad Federativa.

### **1.4 NATURALEZA JURÍDICA**

El complicado concepto que representan las Instituciones Municipales ha provocado que la gran mayoría de los investigadores y estudiosos municipalistas, tengan variadas interpretaciones en cuanto a la naturaleza y esencia del Municipio, debido e esta situación trataremos en este punto, de analizar la naturaleza jurídica del Municipio, para que de esta manera tengamos una visión más clara de los orígenes jurídicos de esta institución.

Las principales escuelas o teorías relativas a este tema son las siguientes:

#### **1.4.1-ESCUELA SOCIOLÓGICA IUSNATURALISTA.**

El fundamento principal de esta escuela lo encontramos en la definición de Aristóteles del “*son politikon*”, en la cual hace referencia a que el hombre es un ser social por naturaleza por lo cual lo lleva a formar agrupaciones naturales con sus semejantes, precisando que el hombre por su propia naturaleza necesita estar agrupado con los de su especie para cumplir determinados fines como por ejemplo en un principio era la supervivencia.

En base a lo anterior, el hombre al tener que convivir con otros hombres, va formando grupos los que a su vez y mediante el proceso de evolución van a dar forma a lo que en la actualidad conocemos como Municipios lo que a su vez es un conjunto de agrupaciones humanas en la cual renuncian a la voluntad particular, para así crear una voluntad colectiva, que este representada por sus dirigentes o autoridades.

El iusnaturalismo, sostiene que el Municipio no es obra del Legislador, sino que es un hecho social de convivencia con anterioridad a la formación del Estado y por lo tanto la Ley solamente reconoce la personalidad del Municipio donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos, en otras palabras, el hombre en un principio y al tratar de organizarse para su supervivencia, fue admitiendo que le era mas fácil obtener la satisfacción de sus necesidades en forma colectiva que individual, por lo que se fue organizando de una manera más estructurada con división de tareas y que al final de esa estructuración, solamente se le reconoció su existencia.<sup>20</sup>

De acuerdo a lo anterior concluimos diciendo que la Escuela Sociológica afirma:

- a).- La existencia del Municipio como producto primario de la Sociabilidad humana;
- b).-La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho.

---

<sup>20</sup> IBIDEM, pags 7-8

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

c).-La justificación del poder municipal como resultado de renunciar a la voluntad individual y crear así la voluntad colectiva la que es representada por los líderes.

Por su parte el lusnaturalismo además de aceptar las afirmaciones de la Escuela Sociológica, agrega:

a).-El Municipio cuenta con derechos previos al Estado.

b).-Esos derechos provienen de la naturaleza misma, como producto de una voluntad superior y divina o del orden armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende través de la razón.

### **1.4.2 ESCUELA LEGALISTA O DE DERECHO POSITIVO**

Para esta Escuela el Municipio es primeramente un ente jurídico, y por consecuencia una creación del Estado, ya que sostiene que es precisamente el Estado quién le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios, por lo que si la ley no declara al Municipio como tal, este solo existirá como una congregación o comunidad asentada en un territorio determinado.

En relación con la corriente sociológica o lusnaturalista, para ambas, el Municipio es una congregación o comunidad humana, solamente que en la primera, por el hecho de ser una agrupación humana obtiene la calidad de Municipio, puesto que es voluntad de sus integrantes renunciar a su voluntad individual, para crear la voluntad colectiva representada por sus líderes, y en la escuela legalista o de derecho positivo también reconoce al Municipio como agrupación humana, solamente que tendrá la calidad de Municipio, cuando la ley lo reconozca como tal.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> IBIDEM, pag. 9-10

### **1.4.3 ESCUELA HISTORICA O ANGLO AMERICANA**

Esta Escuela se caracteriza por la existencia de viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través del paso del tiempo, predominan principalmente dos vertientes al respecto: la variedad y la asimetría.

La primera se refiere al hecho de que no existe una sola fórmula que defina al concepto de Gobierno, sino que existen diferentes clases de organismos de estructura esparcidos de forma irregular por todos los territorios nacionales, con una diferencia muy marcada en cuanto al medio urbano y el rural.

La segunda se refiere en el sentido de que las leyes no establecen un mínimo de requisitos o condiciones indispensables para que una organización municipal pueda organizarse y en este sentido se afirma que en este sistema el Municipio no es una creación del Derecho.

Pero lo narrado supralíneas, en la práctica no es muy eficaz, puesto que los Estados que están regidos por este sistema, para que exista realmente un Municipio, se requiere de un acto específico de una autoridad, y estaría contradiciendo lo antes expuesto, ya que señala que el Municipio no es una creación del derecho, pero vemos que en realidad esto no es verdad según esta escuela.<sup>22</sup>

### **1.4.4 ESCUELA ECONOMICISTA**

Los creadores de esta Escuela Consideran que la evolución humana se debe principalmente a la evolución de las instituciones económicas, por lo que el Municipio se debe a dicha evolución de la sociedad por estar caracterizado por sus relaciones económicas.

---

<sup>22</sup> IBIDEM, pags 11-12

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Max Weber, destaca el fundamento económico de las organizaciones municipales y debido a esta situación, los seguidores de esta escuela dejan de manifiesto el concepto de autarquía Municipal, en vez de Autonomía Municipal, refiriéndose la primera como la capacidad de autosuficiencia de los recursos económicos para el cumplimiento de los fines que necesita llevar a cabo el Municipio.

En base a lo anterior, la escuela de los economistas, se refieren al Municipio como una institución netamente económica en el sentido de que será tal, en cuanto tenga la autosuficiencia económica para cumplir con los fines que tiene determinado.

Una vez expuesto lo anterior, en cuanto a las escuelas que hablan a cerca de la naturaleza jurídica del Municipio, diremos:

Que todos estos elementos son válidos y de cierta forma están relacionados entre sí, puesto que para llegar a formarse primeramente, recurriremos al lusnaturalismo, ya que el hombre por su propia naturaleza necesita estar organizado con los demás hombres; y una vez organizado como tal necesita de ordenamientos jurídicos que le den respaldo a esta figura y poder así regular la conducta de sus integrantes; y por último, una vez organizado y regulado en cuanto a su interior, necesita de recursos económicos para poder llevar a cabo las funciones que le fueron determinadas al momento de su creación.

Como podemos observar, cada una de las escuelas comentadas con anterioridad, señala y defiende sus puntos de vista, y a lo que en realidad llegamos, es que el hombre por su naturaleza, necesita estar organizado en sociedad independientemente de cual sea el origen de la humanidad, y una vez que se encuentra organizado necesita la generación de recursos, los suficientes para poder satisfacer todas las necesidades que se le van presentando en vida diaria, y posteriormente una vez organizado y con los recursos suficientes, necesita de

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

igual manera de normas o reglas para poder determinar quién va a manejar o administrar los mencionados recursos, así mismo la existencia de reglas para poder regular la conducta de los mismos dentro de esa organización, puesto que si estas no existieren, siempre y una vez más por la naturaleza del hombre, se presentan cuestiones problemáticas que pueden afectar el buen funcionamiento de la mencionada organización en la que se encuentra el hombre, situaciones problemáticas que pueden marcar la diferencia en el buen o mal desarrollo de dicha organización, puesto que al existir problemas entre los integrantes de esa sociedad, estos interrumpen el progreso y desarrollo de la misma, sin embargo en las sociedades en las que esos problemas son mínimos, puesto que de alguna manera u otra siempre los hay, se aprecia a simple vista su mejor desarrollo.

En base a lo anterior, los hombres como estamos organizados socialmente, necesitamos de esos instrumentos jurídicos que nos permitan llevar una mejor convivencia, la cual si se logra siempre ira acompañada de un buen desarrollo de la sociedad.<sup>23</sup>

### **1.5.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

Para el estudio de los antecedentes históricos de el municipio es México es necesario clasificarlos cronológicamente por etapas de las siguiente manera.

#### **LA CULTURA INDIGENA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XVI.**

Antes de la llegada de los españoles a México, existían diferentes grupos étnicos con determinados niveles culturales, uno de los más sobresalientes por su desarrollo: fueron Los Aztecas.

---

<sup>23</sup> IBIDEM, pag. 13-14

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Los Aztecas comenzaron su peregrinación en el año de 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar llamado aztlán, en busca de un sitio que su dios Huitzilopochtli les señalaría para su permanencia definitiva.

La ciudad de Tenochtitlán, asiento del imperio Azteca, fue fundada en el año de 1325.

Por lo anterior, en el México prehispánico se encuentran los primeros antecedentes del municipio, principalmente en la civilización Azteca, en el llamado Calpulli. El Calpulli era una especie de Municipio rural primitivo, con un sistema de administración comunitaria y algunos aspectos comunes al Municipio actual. Fue una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra. En cuanto a la organización interna, el Calpulli se gobernaba a través de un consejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia.

### **LA CONQUISTA:**

El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda el primer Ayuntamiento en la América Continental, a la Nueva población se le designó con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz.

El Ayuntamiento quedó integrado por Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo como alcaldes; Alonso de Ávila Sandoval y los hermanos Alvarado como regidores; Juan de Escalante como alguacil, Pedro de Alvarado como capitán y Diego Godoy como escribano.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Tras la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Cortés fundó el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán para posteriormente, en 1524, fundar el Ayuntamiento en la Ciudad de México.

En síntesis, la conquista quebrantó los modelos económicos, políticos e ideológicos de las principales culturas establecidas en territorio que hoy es México.

### **LA COLONIA:**

Durante esta etapa, la producción económica se orienta hacia la minería principalmente y, por su parte, la agricultura se amplió con la introducción de diversos cultivos desconocidos en el continente americano.

En la colonia, los Municipios se caracterizaron por una excesiva centralización y por la venta de las regidurías.

Durante la Colonia el Municipio en México careció de autonomía política y del poder para juzgar, realizando actividades con el orden político y la prestación de servicios.

### **LA INDEPENDENCIA:**

A principios del siglo XIX, iniciado el movimiento de independencia en 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana. La Constitución de Cádiz provocó cambios significativos dentro de la Colonia y fundó principios característicos del Municipio Mexicano. Esta Constitución fue



## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

promulgada el 19 de marzo de 1812, en su título VI, capítulo I, artículo 309, indica que para el Gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de Alcalde o de Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.

A continuación se hace mención del artículo 312 de la Constitución de Cádiz que dice: Los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarán por elección en los pueblos censados, los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Del artículo anterior, se puede apreciar que el Jefe Político era la primera autoridad en los Ayuntamientos.

Los Alcaldes y demás autoridades, tenían un período de tiempo determinado en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente período, como ocurre actualmente en México.

### **LA REVOLUCION MEXICANA:**

El movimiento revolucionario mexicano, desde sus inicios apareció como una lucha campesina que protestaba contra la explotación y la miseria de los peones que trabajaban en las grandes haciendas. Como exigiendo la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal; como requisitos elementales para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Desde sus orígenes, la Revolución Mexicana postuló la libertad municipal.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

El programa de reformas políticas y sociales de la Revolución, aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal:

El Artículo 32 indica realizar la independencia de los Municipios, procurando a estos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserven de los ataques y sujeciones de los Gobiernos Federales y Locales.

El 26 de diciembre de 1914, se expidió un decreto sobre la libertad municipal, que es antecedente del artículo 115 Constitucional. Venustiano Carranza lo expide y declara en su Artículo único: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el Estado.

En síntesis, la Autonomía Municipal fue consagrada como principio básico en los planes y programas revolucionarios y resulta indudable que constituyó uno de los factores importantes del origen de la Revolución.

La Constitución de 1917 por su parte estableció que la base de la organización política y de la división del territorio mexicano lo fuera el municipio libre, que la administración del Municipio estaría a cargo del Ayuntamiento y que este debería ser elegido en forma libre y directa por el pueblo.

En el texto de La Carta Magna de 1917 se declaró además que el Municipio tenía derecho a ejercer su propio presupuesto de gastos determinado por la Legislatura local correspondiente. Esta idea política habría de ser la directriz que consagrada

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

desde 1917 habría de perdurar hasta 1983 como tal, como idea política sin más; y afirmamos esto porque en los hechos el municipio mexicano fue mermado paulatina pero permanentemente en su libertad económica y política, puesto que la federación y los gobiernos de los estados se adjudicaron prácticamente todo el ámbito de la recaudación de impuestos, haciendo que el municipio se mantuviese en una dependencia económica casi absoluta para el ejercicio de sus obligaciones con la comunidad.

En el año de 1983 se procedió a reformar el Artículo 115 Constitucional y se abrieron mayores posibilidades de dar vigencia a los principios de autonomía para los Ayuntamientos, con mayor libertad para el ejercicio de sus derechos y obligaciones y mayor capacidad para su gobierno y administración.

Las principales reformas que se aplicaron al Artículo 115 en 1983 podemos decir que son las siguientes:

Mientras que en la Constitución de 1917 ( Art. 115, párrafo III) dice que “ los Municipios serán investidos de personalidad jurídica, en la reforma de 1983 en cambio enfatiza que “ los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”

Respecto a los ayuntamientos la reforma de 1983 faculta a éstos para que, “de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, expidan los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”

En 1973, la Constitución en el artículo 115 establece que “ los municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos”, mientras que con las reformas del año 1983 se delimita que el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios sólo tendrá lugar

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

“ cuando así fuere necesario”, es decir, que los municipios ganan un trecho en cuanto a la autonomía de sus operaciones.. En la misma reforma se definen los servicios cuya operación compete a la autoridad municipal, y son los de: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito.

Otra modificación al Artículo 115 Constitucional consistió en que los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se integraría “con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos”, además, se enfatiza con la reforma que los municipios percibirán las contribuciones “ incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, o sea la recolección de impuestos directamente ligados a la propiedad urbana ( predial) y traslado de dominio “

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL DERECHO MUNICIPAL**

#### **2.1 CONCEPTO.**

El Municipio esta integrado por una serie de órganos que se interrelacionan y por lo tanto requieren de normas jurídicas que regulen las relaciones que se dan entre ellos, de igual manera el Municipio por medio de sus órganos realiza una serie de actividades que interfieren en la esfera de otras personas, surgiendo relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas, las que integran el Derecho Municipal. Por lo tanto los preceptos jurídicos cuyo objeto es la formación y disolución del Municipio, su constitución interna, la designación de sus órganos, sus decisiones, sus relaciones con el Estado, los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma del ejercicio del poder público y otras actividades forman el contenido del Derecho Municipal.

#### **2.2 DEFINICION**

Anteriormente comentamos acerca de los elementos y el conjunto de actividades que conforman al Derecho Municipal, así mismo señalamos la justificación de su existencia, ahora bien ha llegado el momento de analizar algunas definiciones del mismo, por lo que al respecto diremos:

“El Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividades del Municipio, así como sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio 2da. ed. Edit. Porrúa Pag. 3

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Otra definición muy conocida es la siguiente y la cual nos señala:

“El Derecho Municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos”. Al igual que la definición anterior, nos señalan la forma legal conforme a la cual se debe integrar, organizar y funcionar un determinado municipio, para efectos de que sus integrantes ( los gobernados), puedan disfrutar plenamente de ese espacio territorial con que cuentan y que es en el que van a desarrollar sus vidas, en otras palabras, estas definiciones aluden a las reglas, leyes, reglamentos, etc., que van a regular la conducta tanto de los gobernados, como de los gobernantes a efecto de que haya un equilibrio entre estas dos partes.

Por otra parte una definición de la escuela brasileña concibe al Derecho Municipal como: “El Conjunto de Normas Jurídicas de la administración Pública Municipal, que atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene como límite las propias manifestaciones de la vida municipal”.

A su vez Antonio Maria Hernández considera al Derecho Municipal como: “La parte del derecho público que estudio lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinada a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales, termina diciendo que el Derecho Municipal es el Derecho de la Ciudad”<sup>25</sup>

Una de las definiciones más comentadas del Derecho Municipal, es aquella que se refiere a él como el conjunto de preceptos jurídicos que tienen como objeto la formación o disolución del municipio, así como su constitución interna, al igual que la designación de sus órganos, decisiones, relaciones con el Estado, así como también los derechos y deberes de sus integrantes, lo referente al alcalde y formas de ejercer el Poder Público y demás actividades referentes al municipio.

---

<sup>25</sup> IBIDEM, Op. Cit. Pag., 120

Por último aportaremos una definición propia referente al Derecho Municipal:

“El Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas, que tiene que ver con la regulación de la conducta de todos sus integrantes los cuales pueden ser gobernados o gobernantes, de igual manera la regulación en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes, así como la integración del propio gobierno municipal, en otras palabras, las leyes o reglas tendientes a regular la conformación, organización, y desarrollo de los Municipios”.

Como podrá darse cuenta el lector, en todas las definiciones de Derecho Municipal aludidas, nos referimos a conjuntos de normas, a Leyes o a Reglamentos, esto en el sentido de que la finalidad de este tipo de Derecho, una vez más es velar los intereses de los Municipios en relación con los de los gobernados y gobernantes, puesto que deben de existir reglas para que la vida en sociedad sea más llevadera y no llegue a momentos de ingobernabilidad donde los que salen perjudicados son todos los integrantes de los Municipios.

Es por eso que todas las definiciones anteriores se refieren a “Reglas o Leyes”, puesto que la finalidad, como ya nos referíamos anteriormente es tratar que todas las actividades que se lleven a cabo dentro de la vida municipal estén perfectamente acordes a derecho, es decir estén debidamente reglamentadas y perfectamente fundadas para un mejor funcionamiento de estas organizaciones.

### **2.3 FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL**

Por todos es sabido que el vocablo fuente proviene del latín fons, fonti, entendiéndose por este como aquel lugar de donde emana, surge o brota una corriente de agua y trasladado al campo del derecho es la forma en que nace o de donde proviene la norma jurídica.

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

De igual manera como ya sabemos estas fuentes o la forma de donde proviene la ley se clasifica tradicionalmente en fuentes formales, reales e históricas, entendiéndose por cada una de ellas lo siguientes.

**FUENTES FORMALES.**- Se refieren a la creación, o a la forma en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional.

**FUENTES REALES.**- Atienden a factores y elementos que determinan el contenido de las normas del derecho como podrían ser las necesidades sociales o económicas, entre otras.

**FUENTES HISTORICAS.**- Se refieren a los documentos históricos, libros o codificaciones, inscripciones, monumentos.<sup>26</sup>

Una vez analizado el concepto fuente y de haber realizado un breve intento de definición de la clasificación que se hace de ellas respecto de nuestro derecho, para efectos de esta investigación y debido a que este no es el meollo de la misma, solamente y para efectos prácticos nos referiremos a las fuentes formales, las cuales a su vez se dividen en legislación, jurisprudencia y costumbre entendiéndose por cada una de ellas lo siguiente:

**LEGISLACIÓN.**- Se refiere al proceso por el cual los órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes.

**JURISPRUDENCIA.**- La que atiende de mejor manera nuestro interés a la presente investigación es la que nos dice que sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.

---

<sup>26</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho 8° ed. Edit. Porrúa, Pag. 51



## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

**COSTUMBRE.**- Se entiende como el uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio, es decir, es el derecho nacido consuetudinariamente.<sup>27</sup>

De acuerdo a lo anterior deducimos que las fuentes formales son las que dan origen al derecho positivo, haciendo la aclaración que dentro de lo que es la legislación también debemos de encuadrar a los reglamentos, decretos, acuerdos, etc., ya que lo que rige más a los Municipios, son indudablemente sus Reglamentos internos, sin dejar fuera a las Leyes Federales o Estatales, y por ejemplo podríamos señalar los Reglamentos de Tránsito, Bandos de Policía, los cuales son creados por una instancia distinta al órgano Legislativo como lo es el Ayuntamiento. De igual manera en nuestros sistemas jurídicos consuetudinarios la costumbre se equipara y muchas veces prevalece sobre la Ley Formal, esto en alusión a que en demasiados Municipios se da este caso.

Lo anterior trasladado al campo del Derecho Municipal y por estar vinculado en otras estructuras jurídicas y políticas mayores, como lo es al Estado al que pertenezca y a la Nación misma, las fuentes mencionadas anteriormente se deben ordenar, ya que las normas reguladoras de los Municipios provienen de cada uno de los tres niveles de gobierno, al igual que convenios creados por la voluntad concertada de esos mismos niveles de poder.

Por lo anterior las fuentes del Derecho Municipal son:

- a).- Las de Orden Federal.
- b).- Las relativas a los Estados de la Federación.
- c).-Las estrictamente Municipales.
- d).-Las Mixtas.

---

<sup>27</sup> IDEM

## **2.4 FUENTES DE ORDEN FEDERAL.**

I.- La principal fuente de orden Federal del Derecho Municipal, indudablemente es nuestra Carta Magna, o Ley Suprema de Nuestro País, puesto que en ella encontramos las normas fundamentales que rigen a los Municipios, concretamente en el Artículo 115, es en el que se precisan los aspectos fundamentales de los Municipios.

II.- Otra fuente de orden Federal son las Leyes Reglamentarias y Ordinarias, ya que estas también tiene mucho que ver dentro de la vida municipal, en la que encontramos por ejemplo la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Población, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, entre otras y que todas se refieren en determinados aspectos al Municipio, lo cual puede ser otorgándole determinadas facultades u obligaciones dentro de la materia que trate la ley.

III.- De igual manera los Tratados Internacionales también son fuente del Derecho Municipal, por ejemplo los tratados referentes a las cuestiones limítrofes o territoriales, ecológicas, por citar algunos, pero que de igual manera a las anteriores fuentes tienen mucho o poco que ver con la vida municipalista.

IV.- Los Reglamentos de Leyes Federales.- En este tipo de ordenamiento jurídico, de igual manera encontramos determinadas particularidades que repercuten dentro de la vida de los municipales, tal es el caso del Reglamento de la Ley de Población, o referentes a aspectos de aguas, agrarios, de sanidad, entre otros.

V.- La Jurisprudencia Federal.- Esta clase de fuente la podemos clasificar en dos partes: la judicial y la administrativa. Por una parte la judicial proviene de órganos judiciales federales que son claramente fuentes del Derecho Municipal.

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Por otra parte la administrativa encuentra su manifestación en lo previsto por el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual de forma indirecta o marginal, puede regular ciertas cuestiones de carácter municipal, algún ejemplo de esta podría ser lo relacionado con la Ley de Ingresos Mercantiles, o en lo relativo a aspectos de las diversas leyes que ha habido en materia de coordinación fiscal.

VI.- Por último La Costumbre como fuente de orden federal del Municipio se refiere como una forma de suplir las normas de carácter federal, dentro de lo cual podemos citar cuestiones de usos y costumbres en materia de juegos de azar, o supletoria en otros aspectos que competan a la Federación cuyas repercusiones en la vida municipal, llegarían a ser origen de algunas regulaciones y determinaciones jurídicas municipales.

### **2.5 FUENTES RELATIVAS A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.**

Dentro de cada uno de los Estados a los que pertenecen la gran cantidad de Municipios que existen en nuestro país, cada uno de ellos regula de manera diferente los asuntos relativos a sus Municipios, aunque en la gran mayoría se relacionan o se identifican sus características, por el hecho de que en primer término provienen del Artículo 115 de la Constitución, que ya analizamos como fuente de orden Federal, pero eso no implica decíamos al principio, en que los Estados a que pertenezca un determinado municipio, pueda tener variaciones con el resto de los municipios de los diferentes Estados, para lo cual para poder hablar de los fuentes de orden estatal, señalaremos en primer punto a:

I.- La Constitución Política de cada Estado.-Representa el máximo ordenamiento de orden interno, y a su vez establece múltiples disposiciones para los Municipios, y por lo general tienen bien establecido un capítulo en el cual se refieren a todos esos aspectos primordiales y de gran importancia que integran a los Municipios.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

II.- Las Leyes Reglamentarias de Orden Local.-Se consideran como fuente de orden estatal del Derecho Municipal, por el hecho de que en ellas se establecen una gran variedad de disposiciones y obligaciones referentes a los municipios como pueden ser el Código Civil, Penal, o hasta los de orden administrativo y fiscal, ,políticos y electorales. Dentro de esta categoría, cabe señalar a la Ley Orgánica Municipal, que siendo una ley reglamentaria de orden local, es la base más importante que tiene el municipio, ya que en ella se establecen todas las disposiciones de mayor relevancia sobre el Municipio.

III.-Reglamentos de Leyes Locales.- Al igual que las anteriores y que cada una de las diferentes fuentes del Derecho Municipal, en estos Reglamentos encontramos disposiciones relativas a los Municipios, como podemos señalar por ejemplo a los Reglamentos de Construcción, de espectáculos, y que en su mayoría fungen como auxiliares de las Autoridades Estatales.

IV.- La Costumbre de orden estatal.-Ya lo señalamos anteriormente, en el sentido de que la costumbre es supletoria del derecho, y es así que cuando se requiere de su aplicación en las cuestiones Municipales de competencia Estatal, tiene repercusiones en materia municipal, como por ejemplo en los asuntos relativos a construcciones y arquitectónicos.

### **2.6 FUENTES MUNICIPALES**

Dentro de estas fuentes, obviamente encontramos, a los Reglamentos emitidos por el Ayuntamiento, que representa al órgano Colegiado Municipal, y que es el que emite a todos los Reglamentos Internos, Bandos, etc., y que son todos los encargados de regular la vida municipal, y por lo que es considerada de mucha importancia, puesto para que estas fuentes se den se necesita primeramente que exista el municipio, para dar así paso a la creación del Derecho Municipal, que va a ser el encargado de regular a estas entidades.

## **2.7 FUENTES MIXTAS**

Durante mucho tiempo en los tres niveles de gobierno existentes, Federal, Estatal y Municipal, se han celebrado una gran variedad de convenios entre las partes, a efecto de buscar mejores resultados para si mismos con el esfuerzo conjunto, es por eso que la misma Constitución o prevé en su Artículo 116 fracción VII, que a la letra dice: “ La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”<sup>28</sup>

Par concluir diremos de forma clara y concreta, que las fuentes del derecho municipal las vamos a encontrar y van a derivarse las mismas de los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país que es el Federal, Estatal y Municipal.

## **2.8 CLASIFICACION DEL DERECHO MUNICIPAL**

Como observamos en el punto anterior, analizamos de una manera un tanto superficial, debido a que los fines de la presente investigación son diferentes a las fuentes, de donde proviene el Derecho Municipal, por lo que toca al turno analizar a las clasificaciones o divisiones que se hacen de este Derecho.

Al igual que las muy distintas y variadas ramas del Derecho que existen, el Derecho Municipal de igual manera lo podemos dividir en otras sub- ramas,

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

atendiendo cada una de ellas a las diferentes actividades que se desarrollan dentro de estas entidades o municipios.

En base a lo anterior y atendiendo a la mayoría de los municipalistas, cabe señalar que el Derecho Municipal lo podemos dividir en Derecho Político Municipal, Derecho Administrativo Municipal, Derecho Financiero Municipal y Derecho Comparado Municipal.

### **2.8.1 DERECHO POLÍTICO MUNICIPAL**

En stricto sensu se refiere a las actividades que tiene relación con la política, es decir, a la regulación de su gobierno, sus actividades como autoridad política, sus elecciones, por señalar algunos, y es que en todos los Municipios determinados grupos de personas ponen en práctica este derecho, ya que por lo regular decíamos hay gente que se encarga en todos los municipios de llevar a cabo las actividades antes señaladas. Al igual que señalamos en un principio que las divisiones que se iban a ser de este derecho iban a estar marcadas por las actividades que se desarrollan en los mismos.

### **2.8.2 DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL**

Al ser el Municipio una sociedad civil con gobierno, es necesario que este Ente provea a todos sus integrantes de los servicios primarios que se necesitan para llevar a cabo una vida ordinaria y precisamente le corresponde al Derecho Administrativo Municipal llevar a cabo esta tarea, lo cual pasado al campo práctico también existe una gran cantidad de personas que ponen en práctica este derecho debido a que es una actividad que se necesita que se realice diariamente, puesto que si llegase a quedar estancada, el municipio sufriría grandes problemas,

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

debido a que como ya mencionábamos se trata de suministrar y administrar los servicios básicos que requiere una sociedad.

El Municipio en este sentido, tiene un amplio campo de acción que se encuadra en el Derecho Administrativo Municipal, sin negar que los principios más amplios y aún podríamos señalar también que de quién se deriva este Derecho, pertenecen y es de la Teoría General del Derecho Administrativo.

### **2.8.3 DERECHO FINANCIERO MUNICIPAL**

En términos generales se refiere a todo lo concerniente con los dineros de los municipios, es decir, a la Hacienda Municipal así como a los problemas fiscales que se le puedan presentar al Municipio y todo lo referente a la tributación por parte de los gobernados, que como todos sabemos, son cuestiones que día a día se presentan en los municipios y que de igual manera que las anteriores ramas, existen personas que se encargan de ejercitar este tipo de Derecho.

### **2.8.4 DERECHO COMPARADO MUNICIPAL**

Mediante este Derecho se hace factible confrontar la Reglamentación jurídica de los Municipios y de esa manera se nos permita alcanzar determinaciones, modalidades y variantes a través del tiempo, al igual que formular hipótesis, entre otros y con otros tipos de Derecho para así y de esta manera enriquecer nuestro Derecho Municipal, que en otras palabras podríamos señalar que el Derecho Municipal a través del Derecho Comparado se ha ido fortaleciendo para llegar a lo que es hoy en día, ya que en síntesis el Derecho Municipal es una copia pero en diminutivo del Derecho en términos generales.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> QUINTANA ROLDAN, Op. Cit. Pag., 131

## **CAPITULO TERCERO**

### ***EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN***

#### **3.1.- EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917.**

El Municipio, como base de la división territorial del País, siempre ha estado en el ojo del huracán, pues debido a la alta dependencia de éste con la Federación y los Estados, en todo tiempo se ha cuestionado el término de autonomía dentro del mismo, sin embargo a partir de la Constitución de 1917 se le han ido otorgando cada vez mas atribuciones que anteriormente no tenia conferidas.

“El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la Libertad Municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones Liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer Jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante, y por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.<sup>30</sup>

El proyecto de Venustiano Carranza, contenía como reglas cuando caracterizaba al Municipio, que los estados que integraban nuestra República, para que en estos se configurara el municipio libre era imprescindible que tuviera “Base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya Autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado”.<sup>31</sup>

La Asamblea, sin una opinión en contra, aceptó que la autonomía municipal de que hablaba el proyecto le faltaba un elemento que le era necesario, el de la autonomía financiera. El problema se agudizó cuando se planteó, cómo asegurar

---

<sup>30</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano; México, Edit. Porrúa, pag. 151

<sup>31</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente; México, 1917, T I, Pag. 357



## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

al Municipio recursos suficientes y propios, fue un “...problema que dividió y desorientó al Constituyente. El primer dictamen relativo al Artículo 115 proponía como fracción segunda la recaudación de todos los impuestos (Estatales y Municipales) por el Municipio, la contribución del Municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la Legislatura, el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo para recibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los Municipios”.<sup>32</sup>

“El sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los Municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que por corresponder al Estado le son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación pendiente de cada Municipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso”.<sup>33</sup>

Retirado el dictamen, la comisión se dividió a su vez. Los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables debates, al clasificar concretamente los ingresos que debían de corresponder a los Municipios; en caso de conflicto, si aparecía entre ésta y el Municipio, resolvería el Tribunal Superior. Los Diputados Medina y Jara formularon un voto particular, donde en términos demasiado generales se proponía que la Hacienda de los Municipios “Se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que se asigne el Estado a cada Municipio”; las controversias entre los poderes del Estado y los Municipios serían resueltos por el Tribunal Superior.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Diario de los Debates, T II, pag. 631

<sup>33</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Op Cit., pag. 152

<sup>34</sup> Diario de los Debates, T II, Pag. 708

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

“En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso efectuados los días 29, 30 y 31 de Enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Cuando le llegó su turno a la fracción II del Artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la Reforma Agraria, la desorientación de la Asamblea parecía conducir al caos. Retirado el voto de Medina y Jara, nadie se refirió al dictamen de Machorro Narváez y Méndez. Alguien propuso que se tomará como base para la discusión del proyecto del Primer Jefe. De pronto el Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II de la Asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: “los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender sus necesidades”.<sup>35</sup>

Para llenar el vacío del proyecto del Primer Jefe, se plantearon, como se ha visto, las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del Municipio. Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen, que hacía participe al Municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, que consiste en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al Municipio. Nadie advirtió que el cambio a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender. “De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la Legislatura y del Ejecutivo que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos Municipales”.<sup>36</sup>

Especial atención merece la discusión en el seno del Congreso Constituyente de 1917 en lo relativo al artículo 115 Constitucional, en él, el legislador Heriberto Jara

---

<sup>35</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, OP. Cit., pag. 152

<sup>36</sup> IBIDEM, pag. 153

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

hizo una defensa válida hasta nuestros días de la libertad económica Municipal, fue uno de los más lucidos representantes populares ante el Constituyente de Querétaro.

El General Heriberto Jara, sin lugar a dudas fue de los más ilustres Constituyentes, persona con una clara concepción política en relación a la vida Municipal, uno de los hombres más esclarecidos y progresistas del Constituyente de Querétaro. Empero la problemática política del Municipio, que era precisamente la de más antigua raigambre histórica fue escamoteada para sustituirla por una problemática “económica” que, a fin de cuentas, tampoco fue planteada y mucho menos resuelta adecuadamente, de dicho debate el general Jara dijo:...”No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos han sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes”. – continúa- “... los Municipios, las Autoridades Municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver a cerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más se necesite... seguramente que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de éste. Concluyó Jara su intervención parlamentaria diciendo: “Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamós por la otra; no demos libertad política y restrinjamós hacía lo último la libertad económica por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado”.<sup>37</sup>

Nosotros adoptamos la opinión de Jara, es decir, que un Municipio que no es autosuficiente económicamente no puede ser libre de ninguna manera, ni podrán ser libres sus habitantes, pero hemos sostenido también que esa es una verdad a medias, la verdad plena nos dice que el Municipio tampoco será autosuficiente económicamente, o para decirlo de nuevo como el General Jara, no podrá tener libertad económica, si no es libre políticamente, es importante dejar establecido que una vez que Jara hizo sus anotaciones y que se circunscribió casi de manera exclusiva al tema de la libertad económica y que todos los aspectos políticos de la vida Municipal, que tenían tras de sí una larguísima tradición popular, fueron echados al olvido. Sin embargo lo anterior, la intervención del General Heriberto Jara en el Congreso Constituyente fue una de las más importantes en relación al Artículo 115 Constitucional.

Tal como fue redactado originalmente el Artículo 115 de la Constitución de 1917, en efecto hace hincapié en la institución de una Hacienda Municipal Autónoma, sin lograr plenamente ni siquiera esto, y deja de lado todo aquello que tiene que ver con la organización democrática del Municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los Ayuntamientos y su autonomía, respecto de los poderes Locales o Estatales y Federales.

---

<sup>37</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 6º ed., Edit Porrúa S. A. México, pag. 867-868

### **3.2 DETERMINACIONES GENÉRICAS DEL ARTÍCULO 115 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

*PRIMERA.*- Cada Municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa;

*SEGUNDA.*-Los Municipios administrarían libremente su Hacienda con las contribuciones que señalarían las Legislaturas de los Estados;

*TERCERA.*-Los Municipios serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Como puede observarse, no se dijo nada de los derechos de los ciudadanos a integrar y manejar su gobierno Municipal ni del elemental principio de decidir todo lo concerniente a los intereses de la comunidad. Pero tampoco quedó garantizada la tan debatida “libertad económica”, hecho que reconocen una buena parte de nuestros constitucionalistas, y la cual se empieza a hacer agua por el hecho puro y simple de que los Municipios ni siquiera tienen la facultad de determinar las fuentes de sus ingresos ni el modo en que habrán de utilizarlos; ello forma una facultad de un organismo que se coloca por encima de los Municipios, la Legislatura Local, que es como lo muestra fehacientemente nuestra historia, no menos dependiente y sometida al poder Ejecutivo del Estado que se trate.

Haciendo caso omiso de las presiones venidas desde el seno de la ciudadanía a favor de una real y efectiva democratización de la vida política de México y, en especial, de la vida municipal, el régimen de la Revolución Mexicana se negó durante varias décadas a modificar el orden Constitucional del Municipio, con el resultado de que éste siguió siendo el asiento por antonomasia de poder de

caciques y de intereses económicos localistas. Así quedaron las cosas para nuestro Municipio después de 1917.

### **3.3 ALGUNAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA**

#### **LA PRIMERA REFORMA**

La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928), se hizo para modificar el número de representantes en las Legislaturas Locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 Diputados. La reforma estableció que la representación en estas Legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.<sup>38</sup>

#### **LA SEGUNDA REFORMA**

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para Gobernadores, y de no reelección relativa para Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quién ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar, tratándose

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pag. 280

de los Ayuntamientos y de los Diputados Locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes.<sup>39</sup>

## **LA TERCERA REFORMA**

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrán ser mayor de 6 años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.<sup>40</sup>

## **LA CUARTA REFORMA**

La cuarta reforma del Artículo en comento (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del País; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones Municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igual de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Por primera ocasión en el texto Constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> IBIDEM, pag. 280

<sup>40</sup> IBIDEM, pag. 280

<sup>41</sup> IBIDEM, pag. 280

## **LA QUINTA REFORMA**

La quinta reforma del Artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) esta íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el Artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al Artículo 34 del mismo ordenamiento, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos Nacionales.<sup>42</sup>

## **LA SEXTA REFORMA**

La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976), adicionó al Artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.<sup>43</sup>

En sí, las anteriores reformas se limitaron a hacer extensivas al régimen Municipal las normas de la no reelección y del ejercicio unipersonal del Poder Municipal que rigen para el Ejecutivo Federal. Se concedió a los Municipios la facultad de Reglamentar las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, y se les incluyo como entidades responsables, junto con los Estados y la Federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas. Pero nada se hizo de importancia, como consta en datos de nuestra historia, para ampliar el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunidades municipales, como entes políticos.

---

<sup>42</sup> IBIDEM, pag., 281

<sup>43</sup> IBIDEM, pag., 281



## **LA SÉPTIMA REFORMA**

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977), a la fracción tercera, párrafo último de nuestra Constitución, introdujo en el régimen Municipal el principio de la reforma política que preconizaba el gobierno de José López Portillo, al establecer "...el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300,000 mil habitantes". Así mismo introdujo el sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales.

A pesar de todo lo limitada que era, como en general lo era la misma concepción de la reforma política que sostenía aquel gobierno, la reforma Constitucional de referencia, , volvió a poner a la orden del día el debate y la lucha política en torno a la democracia Municipal, viniendo a dar una nueva tónica y una fuerza renovada a la batalla por una efectiva reforma política nacional. Al poco tiempo los Estados ampliaron el sistema de representación proporcional a sus Municipios.

Sin embargo, a varios años de distancia, no podemos decir que el Gobierno Mexicano haya sabido responder a las expectativas ciudadanas y eso se puede constatar inclusive por lo que respecta al actual gobierno.

Podemos señalar, así mismo, que en México la burocracia política en cada momento histórico de nuestro pueblo, ha adoptado o cambiado diferentes formas y métodos de gobernar, o lo que es propiamente ha implementado reformas que le permitan seguir a la cabeza del gobierno y además satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana..... de ahí que en las iniciativas se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluya el

principio de la representación proporcional, de modo tal que en la Cámara de Diputados, este presente el mosaico ideológico de la República.<sup>44</sup>

A lo largo de todas las reformas que ha sufrido el Artículo 115 constitucional, en la mayoría de los casos, se le ha ido dando un poco más de libertades al municipios, hasta llegar a la actualidad donde tiene ciertas atribuciones que le concede la misma Constitución, pero sin ser autónomo en ninguno de los sentidos comentados.

### **3.4 COMETARIO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD**

El Artículo en comento en la Constitución actual, se encuentra en parte más adecuado a la realidad social que vive el país, en el mismo siguen estables, la forma en como se organizará el Municipio, y demás “atribuciones” que le otorga la propia Constitución, así como las Constituciones locales, siendo estas hasta cierto punto limitativas en cuanto al funcionar del Municipio.

Así mismo le misiona determinados servicios públicos municipales, mismos que deberá realizar con los ingresos propios, así como los que le determinen las Legislaturas Locales, los cuales en muchas ocasiones y debido a los escasos recursos con los que cuenta, le es difícil llevar a cabo o prestar dichos servicios de la mejor manera.

En si, y a pesar de las demasiadas reformas que ha sufrido el Artículo en comento, desde mi punto de vista, se sigue dejando un vacío en el sentido de que si es o no autónomo, puesto que para mi en realidad no lo es, pero si tiene ciertas atribuciones o facultades que las mismas Leyes establecen.

---

<sup>44</sup> Gaceta Informativa de la C.F.E. México. Talleres Gráficos de la Nación, Vol. L, México 1978, pag., 14

### **3.5 EL TEXTO DEL ARTÍCULO 115 EN LA ACTUALIDAD.**

Nuestra máxima ley al respecto señala lo siguiente:

#### **“Título Quinto**

#### **De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

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

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

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

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

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

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

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

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

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

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

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

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

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

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

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

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

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

**V.** Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

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

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

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



## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

- 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 aquéllos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas Federales.

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

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva 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.

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

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

**VIII.** Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones Reglamentarias.

**IX.** Derogada.

**X.** Derogada".<sup>45</sup>

### **3.6.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACION**

En el multicitado Artículo 115 de nuestra Carta Magna no se establece de manera expresa que la Entidades Federativas serán las encargadas de la creación de los Municipios, pero al no estarle conferidas expresamente, lo cual se sustenta con la siguientes Tesis Jurisprudenciales.

No. Registro: 176,520

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

---

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Reproducción Facsimilar del Texto Original, México 2007.

XXII, Diciembre de 2005

Tesis: P./J. 151/2005

Página: 2298

#### MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

Controversia constitucional 11/2004. Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz. 20 de septiembre de 2005. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

El Tribunal Pleno, el veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 151/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cinco.

Nota: La tesis P./J. 107/2004 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1838, con el rubro: "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN."

De lo cual se desprende que la Facultad Constitucional de creación de los Municipios se encuentra reservada para los Estados de la Federación a través de las Legislaturas Locales, mediante la aprobación de la mayoría de por lo menos las dos terceras partes.

## **CAPITULO CUARTO**

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO**

#### **4.1.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO.**

En los Artículos 106 y 107 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato al respecto se señala lo siguiente

**ARTÍCULO 106.-** El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.

**ARTÍCULO 107.-** Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los Ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado. (Artículo reformado, P. O. 20 de marzo de 2001).<sup>46</sup>

#### **4.2.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

Todo Municipio, al igual que cualquier Estado o Nación, se compone de tres clases de estructuras: la geográfica, la jurídica y la orgánica.

---

<sup>46</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Artículos 106-107

Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

**1.- ESTRUCTURA GEOGRAFICA:** Corresponde siempre a la porción o cantidad de tierra que ocupará o abarcará determinado lugar, en el caso, el Municipio esto sirve para delimitar la esfera jurídica de competencia y aplicabilidad de sus funciones y atribuciones. Específicamente se refiere al elemento material, o también denominado territorio.

El Estado de Guanajuato, cuenta con una estructura geográfica como a continuación se especifica:

Los Municipios en que se divide el Estado con sus respectivas cabeceras municipales son:

**Municipio**

**Cabecera**

Abasolo.

Abasolo.

Acámbaro.

Acámbaro.

Apaseo el Alto.

Apaseo el Alto.

Apaseo el Grande.

Apaseo el Grande.

Atarjea.

Atarjea.

Celaya.

Celaya.

Comonfort.

Comonfort.

Coroneo.

Coroneo.

Cortazar.

Cortazar.

Cuerámbaro.

Cuerámbaro.

Dolores Hidalgo Cuna de la  
Independencia Nacional.

Dolores Hidalgo, Cuna de la  
Independencia Nacional.

Doctor Mora.

Doctor Mora.

Guanajuato.

Guanajuato.

Huanímaro.

Huanímaro.

Irapuato.

Irapuato.

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Jaral del Progreso.	Jaral del Progreso.
Jerécuaro.	Jerécuaro.
León.	León de los Aldama.
Manuel Doblado.	Ciudad Manuel Doblado.
Moroleón.	Moroleón.
Ocampo.	Ocampo.
Pénjamo.	Pénjamo.
Pueblo Nuevo.	Pueblo Nuevo.
Purísima del Rincón	Purísima de Bustos.
Romita.	Romita.
Salamanca.	Salamanca.
Salvatierra.	Salvatierra.
San Diego de la Unión.	San Diego de la Unión.
San Felipe.	San Felipe.
San Francisco del Rincón.	San Francisco del Rincón.
San José Iturbide.	San José Iturbide.
San Luis de la Paz.	San Luis de la Paz.
San Miguel de Allende.	San Miguel de Allende.
Santa Catarina.	Santa Catarina.
Santa Cruz de Juventino Rosas.	Juventino Rosas.
Santiago Maravatío.	Santiago Maravatío.
Silao.	Silao.
Tarandacua.	Tarandacua.
Tarimoro.	Tarimoro.
Tierra Blanca.	Tierra Blanca.
Uriangato.	Uriangato.
Valle de Santiago.	Valle de Santiago.
Victoria.	Victoria.
Villagrán.	Villagrán.
Xichú.	Xichú.
Yuriria.	Yuriria.

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

(Artículo reformado. P.O. 1 de agosto de 2006)

Para efectos administrativos los Municipios podrán dividirse en delegaciones urbanas y rurales, que se constituirán con las categorías políticas que se estimen convenientes, para el mejor funcionamiento del Municipio.

La extensión, límites y competencia de las delegaciones, serán determinadas por el Ayuntamiento, dentro de su territorio.<sup>47</sup>

Los Municipios previa declaratoria del Ayuntamiento, podrán contar con las siguientes categorías políticas, siempre y cuando el centro de la población, reúna los requisitos que a continuación se establece para cada caso:

**Ciudad.-** Centro de población que tenga la calidad de cabecera municipal o cuyo censo arroje un número mayor de 20,000 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, panteones, rastros, calles pavimentadas, parques y jardines, bomberos, seguridad pública, tránsito, transporte público, unidad deportiva, servicios médicos, hospital, servicios asistenciales públicos, cárceles y planteles educativos de preescolar, primaria, secundaria y media superior.

**Villa.-** Censo de población cuyo censo arroje un número mayor de 7,000 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, calles pavimentadas y servicios médicos, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte, cárcel y centros de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

---

<sup>47</sup> Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículos 19-22



## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

**Pueblo.**-Centro de población cuyo censo de población arroje un número mayor de 2,500 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte y centros de educación preescolar, primaria y secundaria.

**Ranchería.**- Centro de población cuyo censo arroje un número mayor de 500 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, camino vecinal y escuela primaria.

**Caserío.**- Centro de población hasta de 500 habitantes, en la zona rural.

El Ayuntamiento determinara el procedimiento para las declaratorias de las categorías políticas a que se refiere este artículo; debiendo publicar la declaratoria correspondiente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.<sup>48</sup>

**2.-ESTRUCTURA JURÍDICA.**- En la Constitución local también se prevé este tipo de estructura de los municipios, señalando que el gobierno de los mismos recae en un cuerpo jurídico denominado Ayuntamiento y que a través de sus integrantes recaerán las facultades de poder jurídico, como son: la legislativa, ejecutiva y judicial.

La modalidad de la estructura jurídica o gobierno municipal, nace del principio de la división de poderes y aún cuando no este plasmado textualmente en las Legislaciones, se puede afirmar que se desprende de nuestra Carta Magna, de ahí que cada Municipio se componga de un Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, por el número de Regidores y Síndicos que le determine la propia Ley Orgánica Municipal, sin que el número total de miembros que lo integre rebase la

---

<sup>48</sup> IBIDEM. Artículo 23

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

cantidad de 19, ni sea inferior a 8 integrantes, independientemente de que cada Regidor y Síndico propietario cuente con su suplente.

**3.-ESTRUCTURA ORGANICA.-** En este punto se hablará de los órganos jurídicos que componen al Municipio.

En el Estado de Guanajuato el Gobierno Municipal ordinariamente está a cargo de:

Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, excepción hecha de los de: Acámbaro, Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendrán dos y el número de Regidores que en seguida se expresan: León, Acámbaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato, y Salamanca, doce; Cortazar, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con diez Regidores y todos los demás ocho.<sup>49</sup>

En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de conformidad con las siguientes bases:

I.- El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de mayoría relativa; y

II.-Los Regidores serán electos por el principio de representación proporcional, de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

---

<sup>49</sup> IBIDEM. Artículo 26

#### **4.3.- LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

El Congreso del Estado de Guanajuato se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante votación libre, directa y secreta. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El Congreso del Estado estará integrado por veintidós Diputados electos según el Principio de Mayoría Relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, hasta catorce Diputados electos según el Principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas.

**ARTÍCULO 43.-** El Congreso del Estado, a propuesta del organismo autónomo a que se refiere el Artículo 31 de esta Constitución, aprobará la demarcación de los Distritos Electorales Uninominales, la cual se ajustará a los criterios de carácter técnico que la Ley disponga, relativos a continuidad geográfica y número de electores que comprenderán, a fin de garantizar el equilibrio en la representación popular. La resolución que contenga la propuesta de demarcación distrital, podrá recurrirse por los partidos políticos en los términos que señale la Ley, antes de ser turnada el Congreso del Estado.

(Artículo reformado, P.O. 15 de noviembre de 1994)

**ARTÍCULO 44.-** La elección de los Diputados según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

(Artículo reformado, P.O. 15 de noviembre de 1994)

I.- Para obtener el registro de sus listas de candidatos el partido político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

relativa, en por lo menos quince de los distritos uninominales y que cuenta con registro como partido político nacional o estatal.

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

La lista de candidatos de cada partido político se integrará con:

(Párrafo adicionado con sus incisos, P.O. 19 de abril de 2002)

a) Las propuestas que los partidos políticos presenten; y

b) Los candidatos de las fórmulas por el principio de mayoría relativa que no hayan obtenido constancia de mayoría pero sean los que hayan obtenido el mayor porcentaje de votación del partido político que los postuló.

La asignación de los Diputados que correspondan a cada partido político la hará el Organismo Público Autónomo de manera alternada cada tres asignaciones de entre las opciones que integran la lista anterior, iniciando por las propuestas contenidas en el inciso a); en la forma y términos que señale la Ley de la materia;

II.- Se distribuirán en total dos Diputaciones de representación proporcional; una para cada partido político que habiendo cumplido con lo dispuesto en la fracción anterior, no hubiere alcanzado mayoría en ninguno de los Distritos Uninominales y hubiese obtenido una votación superior al dos por ciento y menor al tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos;

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

III.- En el caso de que fueren más de dos los Partidos Políticos que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior, las asignaciones se harán exclusivamente en favor de los dos partidos políticos que, en tal caso, hubieren obtenido mayor número de votos;

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

IV.- Doce Diputaciones por el principio de representación proporcional, serán asignadas a los partidos políticos cuyo porcentaje de la votación obtenida hubiere sido cuando menos el tres por ciento de la votación total válidamente emitida;  
(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

V.- Los Partidos Políticos que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior tendrán derecho a que les sean asignadas Diputaciones según el Principio de Representación Proporcional, de modo que la suma de sus diputados, por ambos principios, representen el porcentaje más aproximado posible al que de la votación total válidamente emitida, hubiesen obtenido en la elección. En ningún caso un partido político podrá contar con más de veinticinco diputados por ambos principios; y  
(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

VI.- Cuando la asignación de Diputados no pueda realizarse total o parcialmente, en los términos de la fracción II de este artículo, se procederá, en su caso, a adjudicar una Diputación al Partido Político que hubiere obtenido la mayor votación y alcanzado la mayoría de los Distritos uninominales; aún cuando con ello, rebase la relación de porcentaje entre la votación obtenida y el número de curules por ambos principios; en el supuesto de que el Partido Político no tenga la mayoría relativa de los miembros del Congreso, se le podrán asignar hasta las dos Diputaciones, de ser posible, de conformidad con lo previsto en este precepto. En el caso de que aun quedaran diputaciones por repartir, éstas se asignarán en los términos de las fracciones IV y V de este artículo.  
(Fracción Reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

Los Diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Suplentes sólo podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Propietario, siempre que no hayan estado en ejercicio. Los Diputados Propietarios no podrán ser electos como Suplentes para el periodo inmediato.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

La Diputación Permanente instalará al Colegio Electoral integrado por los presuntos Diputados que hubiesen obtenido Constancia de Mayoría y por los presuntos Diputados a quienes la Comisión Estatal Electoral les haya entregado Constancia de Representación Proporcional. El Colegio Electoral, calificará las elecciones de Diputados y sus fallos serán definitivos e inatacables.

Los Diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ellas.

El Presidente del Congreso y, en su caso, el de la Diputación Permanente, velará por el respeto al fuero Constitucional de los Miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los Diputados en ejercicio no podrán desempeñar ningún empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo, hecha excepción de los docentes, sin previa licencia del Congreso o de la Diputación Permanente; pero entonces cesarán en su función representativa mientras dure su nuevo cargo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado.<sup>50</sup>

### **4.4 LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal y del número de Regidores y Síndicos que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de miembros que los integre sea mayor de Diecinueve ni menor de ocho.

---

<sup>50</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Cabe señalar que por cada Regidor y Síndico Propietario, se elegirá un Suplente.

En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la ley de la materia, de conformidad con las siguientes Bases:

I.- El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa;

II.- Los Regidores serán electos conforme al Principio de Representación Proporcional; de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

Los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente, durarán en su encargo tres años y no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato.

Ninguno de los Funcionarios Municipales mencionados anteriormente, cuando hayan tenido el carácter de propietarios, podrán ser electos para el periodo inmediato como Suplentes, pero estos si podrán ser electos para el periodo inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente, Síndico o Regidor, salvo por causa justificada, a juicio del Congreso del Estado, o de la Diputación Permanente, en su caso.

Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios o, en su caso, los miembros del Concejo Municipal que designe el Congreso, se reunirán para iniciar actividades el día 10 de octubre siguiente a la fecha de la elección.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato

#### **4.5.-LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES.**

Son facultades de las Legislaturas Locales en los asuntos Municipales las siguientes:

- I.- Autorizar el cambio de Residencia de las Cabeceras Municipales, erigir nuevos Municipios y formular la declaratoria de su inexistencia, siempre que fuere aprobado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados y de la Mayoría de los Ayuntamientos;
- II.- Hacer la división del Estado en Distritos Electorales;
- III.- . Nombrar entre los vecinos, cuando se declare la nulidad de elección de Ayuntamiento, a los miembros del Concejo Municipal, en tanto se celebran nuevos comicios, y expedir la convocatoria para la celebración de éstos en un plazo no mayor de seis meses.
- IV.- Reformar mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados y con aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, la división política del Estado;
- V- Solicitar la comparecencia de los Presidente de los Ayuntamientos y Consejos Municipales y la de los Titulares de los Organismos Públicos Descentralizados de los Municipios para que informen al Congreso, cuando se discuta o estudie un asunto relativo a las funciones que aquellos ejerzan;
- VII.- Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que contraten empréstitos para la ejecución de obras de utilidad pública, designando los recursos con que deban cubrirse y de acuerdo con la Ley de Obra Pública. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad;
- VIII.- Expedir anualmente la Ley de ingresos para los Municipios del Estado;
- IX.- Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que, enajenen, hipotequen, traspasen, graven o ejerzan cualquier acto de dominio sobre sus



*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

bienes inmuebles de dominio privado, fijando en cada caso las condiciones a que deban sujetarse. Esta facultad la tendrá en su caso la Diputación Permanente.

- X.- Desafectar los bienes destinados a un servicio público o los de uso común del Estado y de los Municipios;
- XI.- Fiscalizar las Cuentas Públicas Municipales y las de los Organismos Descentralizados de los Municipios y ordenar cuantas auditorias fueren necesarias, así como solicitar la comparecencia de los Presidentes Municipales y de los Titulares de los Organismos Descentralizados de los Municipios, cuando se revisen sus correspondientes cuentas públicas, y, en su caso, proceder de acuerdo a la ley correspondientes;
- XII.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley limitativamente prevenga, siempre y cuando los afectados hayan tenido oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que, a su juicio, convengan;
- XIII.- Designar de entre los vecinos del Municipio de que se trate, a los Consejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los Suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones;
- XIV.- Autorizar a los Ayuntamientos para enajenar sus bienes muebles, cuando estas enajenaciones se hagan fuera de subasta pública. La misma facultad la tendrá la Diputación Permanente, en su caso; y
- XV.- Las demás que de un modo expreso o implícito se le otorguen en cualesquiera de los preceptos de esta Constitución o de la Federal.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato. Artículo 63

#### **4.6 FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

La Constitución de la República atribuye al Municipio capacidad política, administrativa y financiera, esto es de gobierno, de administración y financiera en algunos casos.

En este orden de ideas, el Municipio por conducto de su Ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la Ley autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de seguridad y respeto.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponderá atender al Municipio serán:

- a).- Actividades en torno a su organización interna.
- b).-Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la Ley.
- c).- Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- d).-Actividades de su función de su policía.
- e).- Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- f).- En general todo tipo de actividades que la Ley regule, cuya finalidad sea el racional aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bien común y seguridad de sus pobladores.

#### **4.7 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

El jurista francés Maurice Hauriou, propone que el servicio público es:

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

“Un servicio técnico prestado al público de manera regular y continúa para la satisfacción de las necesidades generales y por una organización pública”.

El profesor Alcides Greca, formula la siguiente definición:

“Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, atendiendo a una simple reglamentación legal, en las que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar un menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”.

Andrés Serra Rojas dice:

“El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

El Doctor Miguel Acosta Romero, define al servicio público como:

“Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión”.

Aclarando el concepto, podemos adaptarlo válidamente al municipio, como nivel de gobierno del Estado Mexicano, por lo mismo le compete la prestación de ciertos servicios públicos tradicionalmente a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

En efecto, corresponden al Municipio los servicios públicos básicos, los que son de urgencia inmediata para la vida misma, como son entre otros: agua potable, mercados, panteones, drenajes, etc.

Históricamente el Municipio ha prestado servicios públicos muy diversos, sin embargo el papel que juega el Municipio en la sociedad y el Estado contemporáneo, lo ubican como prestador de los servicios primarios de convivencia social.

Los servicios públicos que presta el Municipio son variados pero todos ellos bajo la premisa indicada de ser los más indispensables en la convivencia de la comunidad.<sup>53</sup>

La Administración Pública Municipal será Centralizada y Paramunicipal.

El Ayuntamiento podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes, atendiendo a sus necesidades y capacidad financiera. Así mismo podrá crear órganos desconcentrados, dependientes jerárquicamente de las dependencias, con las facultades y obligaciones específicas que fije el reglamento y acuerdo respectivo.

También podrá crear Entidades Paramunicipales, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, ejercerán las funciones que les asigne esta Ley y el Reglamento respectivo, o en su caso el acuerdo de Ayuntamiento que para el efecto de expida, en el que se regule la creación, estructura y funcionamiento de estos.

---

<sup>53</sup> QUINTANA. Op. Cit., pag. 426-429

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Los Ayuntamientos vigilarán que la prestación de los servicios públicos, se realice en igualdad de condiciones a todos los habitantes del Municipio, en forma permanente, general, uniforme, continua y de acuerdo a su respectivo plan de desarrollo municipal.<sup>54</sup>

Los Ayuntamientos tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- II.- Alumbrado público;
- III.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición final y aprovechamiento de residuos;
- IV.- Mercados y centrales de abastos;
- V.- Rastro;
- VI.- Calles, parques, jardines y áreas ecológicas y recreativas;
- VII.- seguridad pública;
- VIII.-Tránsito y vialidad;
- IX. Transporte urbano y suburbano en ruta fija;
- X.- Estacionamientos públicos;
- XI.- Panteones;
- XII.- Educación;
- XIII.- Bibliotecas públicas;
- XIV.- Asistencia Y salud pública;
- XV.- Protección civil;
- XVI.- Desarrollo urbano y social;
- XVII.- Los demás que señalen las leyes.<sup>55</sup>

El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de la siguiente forma:

---

<sup>54</sup> Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículos 106-707 y 140

<sup>55</sup> IBIDEM. Artículo 142

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

I. Directa, a través de sus propias dependencias administrativas u organismos desconcentrados; y

II. Indirecta, a través de:

(Fracción reformada y se adicionan los tres incisos que la integran. P.O. 17 de julio de 2001)

a) Las entidades paramunicipales creadas para ese fin;

b) Régimen de concesión; y

c) Convenios de coordinación o asociación que lleve a cabo con otros Ayuntamientos o con el Ejecutivo del Estado.

.

La prestación de los servicios municipales, será supervisada por las comisiones correspondientes del Ayuntamiento y auditada por la Contraloría Municipal.

Se toca el tema de los servicios públicos municipales, en cuestión de que, para poder brindarlos, el Municipio necesita de los recursos necesarios para ello y es aquí donde entra la cuestión de autonomía municipal, puesto que si en realidad el municipio fuese autónomo, tendría los recursos suficientes para cubrir esos servicios, los cuales a su vez, se traducen en gastos para la municipalidad, quién en ocasiones no cuenta con los recursos suficientes para brindarlos, pero como desde mi punto de vista y como lo he expresado a lo largo de la presente investigación, el Municipio no es autónomo, aunque no hay que desconocer que tiene ciertas “facultades” que le conceden las Leyes de la materia.

Aludo a lo anterior porque el Estado es quién aprueba la Ley de Ingresos y Egresos del Municipio, y en muchas ocasiones sin conocer a ciencia cierta los problemas que pueda enfrentar un determinado Municipio y en ciertas ocasiones los Municipios no prestan de la mejor manera los servicios Municipales, por no contar con los recursos necesarios.

En cambio, si el Municipio en realidad fuera autónomo, él mismo aprobaría su Ley de Ingresos y Egresos, y esta sería en base a las necesidades que carece dicho

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Municipio y de cierta forma prestaría de una manera digna los tan ya comentados servicios municipales, aunque en su momento se abundará sobre el tema de la “autonomía municipal”, precisamente en el Capítulo Quinto de esta investigación.

### **4.8 LAS COMISIONES MUNICIPALES**

El Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, aprobará la integración de las comisiones anuales que se estimen necesarias para el desempeño de sus funciones.

Para formular la propuesta el Presidente Municipal tomará en cuenta el conocimiento, profesión y vocación de los integrantes del Ayuntamiento, escuchando su opinión

Las Comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la Administración Pública Municipal.

Las Comisiones se integrarían de manera colegiada, por el número de miembros que establezca el Reglamento o el acuerdo de Ayuntamiento, procurando que reflejen pluralidad y proporcionalidad; en cada comisión habrá un Presidente y un Secretario, así mismo, el Ayuntamiento podrá acordar la designación de comisionados para la atención de los asuntos de competencia Municipal.

La Comisión de Hacienda, patrimonio y cuenta pública deberá ser plural y proporcional, atendiendo a la conformación del Ayuntamiento.

Solo por causas graves justificadas por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, podrá dispensarse o removerse del cargo a quién integre alguna Comisión, haciéndose un nuevo nombramiento.

El Ayuntamiento establecerá cuando menos las siguientes comisiones:

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

- I.- De hacienda, patrimonio y cuenta pública;
- II.- De obra y servicios públicos,
- II.- De seguridad pública y tránsito;
- IV.- De desarrollo urbano y preservación ecológica;
- V.- De salud pública y asistencia social;
- VI.- De educación, cultura, recreación y deporte;
- VII.- De desarrollo rural y económico. <sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> IBIDEM. Artículo 73-77



## **CAPITULO QUINTO**

### **AUTONOMIA MUNICIPAL**

#### **5.1 CONCEPTO**

El concepto de autonomía proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse su propia Ley, en otras palabras es la facultad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

En este, nuestro último capítulo de la presente investigación jurídica, entramos de lleno a la finalidad de la misma, que por nombre lleva Análisis al Concepto de Autonomía Municipal.

Como ya comentamos en capítulos anteriores, según el Artículo 115 de nuestra Carta Magna, los Municipios cuentan con autonomía propia en todas sus rama, aunque no este textualmente escrito, pero ¿se ejerce en realidad esa facultad?, teóricamente y como lo analizaremos más adelante, en todos los textos municipales, y en general en todos los documentos referentes a los Municipios, se nos habla de autonomía Municipal, y que es una facultad de esas entidades, pero en la realidad es muy distinto, puesto que los Estados y la Federación le ponen demasiados candados a este concepto, a fin de que el Municipio no pueda ejercerla en su totalidad, ahora bien no podemos dejar de señalar que se ha ido mejorando en este aspecto, pero aún sin llegar a gozarlo plenamente, puesto que hace algunos años, y a pesar de que esta señalado por nuestra Constitución, era más evidente que este concepto no era practicado por el Municipio, o en realidad esta mal enfocado el concepto en relación a lo que se quiere hacer del Municipio, puesto como señalábamos al principio, el concepto de autonomía es tener la capacidad para realizar sus atribuciones por si mismo y según sus posibilidades, y en la práctica no se cumple con el cometido indicado por tal concepto.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Para Rafael Loret de Mola Vadillo no es concebible la existencia de Municipios naturales, sino que el auténtico Municipio nace de estructuras políticas y jurídicas determinadas. La mera agrupación de familias no implica necesariamente, la formación de un Municipio, pues este para su operancia, requiere de dos características fundamentales: la capacidad para satisfacer sus necesidades, y la autonomía.

En México, antes del triunfo de la lucha armada de 1910, los caciques sin interés alguno por el desarrollo de los Municipios, trataban a estos con dádivas caprichosas que los mantuvieran con vida, pero, sin progresar. Solo así se garantizaba la precaria paz que se tornó en indignación y violencia en contra de la Dictadura.

El Diputado constituyente José Álvarez reseñaba este pasaje de la historia de la siguiente manera:

“El sistema anterior de recaudación Municipal solo era una farsa de institución económica Municipal, pues los Municipios formaban sus presupuestos y los enviaban a los gobiernos, y ahí se veía si se aprobaba o no”.

El mismo Diputado sugería que los Municipios recaudaran tanto los impuestos Municipales como los Estatales, ya que la independencia Municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda, sino que tenga todo lo suficiente para sus gastos. Finalmente se dejó al Municipio, como asienta la fracción IV del Artículo 115 Constitucional, la administración “libre” de su Hacienda.

Aquellos Municipios que se han formado por caprichos de gobernantes, y que tiene muy poco que recaudar, se ven obligados a solicitar a los gobiernos de los Estado lo suficiente para salir adelante, y no es nada extraño ver que en muchos casos en la actualidad se les llega a reducir hasta en un 50% lo solicitado, sin ni

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

siquiera revisar los Presupuestos de Egresos, es decir, no toman en cuenta las diferentes necesidades Municipales, si no que, únicamente determinan las cantidades a otorgar a los Municipios.

En efecto la autonomía Municipal permite al pueblo la administración de sus fondos económicos, entre otras cosas. Si la autonomía de los Municipios implica la posibilidad de elegir autoridades propias, de administrar libremente su hacienda, de dictar sus reglamentos internos, dentro de una jurisdicción territorial específica, no es concebible que se otorgue autonomía o bien el carácter de Municipio a regiones sin desarrollarse y sin recursos técnicos, humanos y económicos para intentarlo.

### **5.2 DEFINICION**

Históricamente, el establecimiento de la Autonomía Municipal es ampliamente justificado, porque se evita la constante infiltración de los poderosos en asuntos que solo atañen a las comunidades; pero “La base de esta autonomía debe estar cimentada en una División Municipal acorde con la productividad regional y nunca como pretexto que divida en miles las posibilidades de desarrollo integral”.<sup>57</sup>

En su diccionario de Derecho, Rafael de Pina define a la autonomía como “La potestad de que dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> LORET DE MOLA, Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios. México 1976. pag., 84

<sup>58</sup> Op. Cit. Pag., 85

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

La autonomía otorga libertades, de acción y de criterio, indispensables para la búsqueda de la superación de la colectividad a la que se pertenece, por lo tanto la autonomía tiene las siguientes justificaciones:

1.- Se evita, definitivamente, que voluntades ajenas dirijan los destinos de las comunidades. Cada quién debe vigilar el progreso de su pueblo, sin limitarse a ser espectador, sino actor. El esfuerzo colectivo debe redundar en mejores niveles de vida para todos.

2.- Puede planificarse el desarrollo conjunto, sin intermediarios que delaten los beneficios y que obtengan ganancias del sudor del pueblo. El progreso es obra de las sociedades que lo desean. Así, el desarrollo compartido por cada habitante del municipio producirá mayor bienestar social.

3.-Al elegir a las Autoridades Municipales, en forma democrática, y sin depender para ello de ninguna fuerza exterior a la circunscripción vecina, se estructuran las propias relaciones de poder y se establecen las jerarquías que permiten a los concejales dirigir al municipio sin guardar pleitesía a nadie.

4.- La unidad en torno a sus Ayuntamientos autónomos garantiza la coincidencia en las gestiones para impulsar programas de trabajo en las respectivas poblaciones.

5.- Pero, sobre todo, la Autonomía representa la estabilidad económica cuando se tiene riquezas que administrar. La libertad económica es, naturalmente, posible cuando hay erario que organizar y recursos que explotar. De otra manera, ¿para que se quiere Autonomía si hay que pedir para subsistir?<sup>59</sup>

Sobre la Autonomía Municipal y a fin de consultar lo expuesto por estudiosos del Derecho, el Maestro Acosta Romero señala:

---

<sup>59</sup> IBIDEM

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

“ Respecto el tema de Autonomía Municipal, algunos tratadistas, han señalado que en los países de régimen Federal, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, es decir las Entidades federativas y los Municipios, y al respecto consideran que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, sin embargo se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de régimen Federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello deja de ser autonomía “, por lo tanto la autonomía del Municipio se refiere exclusivamente al área urbana o rural que comprenda la superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes Locales.<sup>60</sup>

Dentro de la apreciación hecha al comentario del Maestro Acosta Romero se manejaron los conceptos de autonomía y autarquía, ambos términos según algunos autores contemplan a su vez la descentralización, solo que en la autonomía prevalece lo político y la idea de gobierno, mientras que en la autarquía lo que prevalece es lo económico y lo administrativo, proviene del vocablo griego y significa bastarse a si mismo y es una característica propia de la ciudad –estado.

Por otra parte el mismo autor en un principio nos habla de que no pueden existir en los países de régimen Federal dos entidades con autonomía, a lo que estoy de acuerdo porque ambos chocarían de cierta forma o una estaría por encima de la otra, después el mismo autor nos señala que si es posible que existan dos entidades con autonomía, ya que la Autonomía Municipal solamente se refiere a la superficie con que cuenta esta entidad, sin embargo en nuestro caso, predomina la soberanía del Estado sobre la autonomía del Municipio.

---

<sup>60</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., pag., 350

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Rafael I. Martínez Morales, señala que la Constitución utiliza la expresión Municipio libre en el Artículo 115; la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo. Tal autonomía del Municipio es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que destacan:

- a).- La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del Estado nacional.
- b).- La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales o municipales.
- c).- El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los Estados quienes legislen en lo interno, incluyendo desde luego lo municipal.
- d).- La existencia, ahora prevista en la Constitución, de que se suscriban los llamados convenios de coordinación, dichos convenios permiten arrancarle a los Municipios, por parte de los gobiernos del Estado y Federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
- e).- De manera fundamental: la penuria económica en la que vive la mayoría de los municipios por falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que deben prestar a la colectividad.<sup>61</sup>

En atención a lo anterior, podemos señalar claramente que este autor ve de manera específica que la autonomía municipal no es plena, y para ello nos señala algunas razones, las cuales son reales, pero una vez más entramos en la controversia anteriormente señalada en la cual se pone en duda si esta debidamente justificado el llamarle autonomía( por que en realidad no lo es), o llamarle descentralización estatal, que sería lo más adecuado, en virtud a que el municipio depende en mucho de las decisiones que tome este último en cuanto a determinado Municipio, aunque también es cierto que el Municipio tiene determinadas facultades en cuanto a su régimen interior, considero que esas

---

<sup>61</sup> MARTINEZ I MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Primer Curso. Pag., 188-189

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

facultades no lo convierten en una entidad autónoma en términos generales como se no ha venido señalando a través de los años.

El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado, lo cual basta para demostrar su intrascendente importancia, ya que el Municipio tiene como rasgo fundamental precisamente el de hallarse inmerso en una unidad política superior, por lo cual demasiados municipalistas y politólogos consideran a las Ciudades Estado de la antigüedad griega como ajenas al concepto de Municipio. En tal virtud, el Municipio conocería distintas relaciones con el Estado, de mayor o menor centralización o descentralización según los diversos Estados y épocas.

De esta manera, el problema de la autonomía municipal se implica y se complica con el de las distintas relaciones que el Municipio puede tener con el Estado, cualquiera que sea su estructura orgánica. De tal manera el Municipio se sitúa en el Estado de diversas maneras, que van desde la dependiente centralización, hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado.

### **5.3 LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO**

Comentábamos líneas antes que las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran asentadas en el Artículo 115 de Nuestra Carta Magna, en el cual en ningún momento se refiere al término “autonomía”, sin embargo nos habla del “Municipio Libre”, lo que analizado desde la perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

La doctrina del municipalismo, para un mejor estudio y manejo del término desglosa o clasifica a la autonomía en tres apartados generales que son los siguientes

*AUTONOMÍA POLÍTICA.*- Consistente en la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, la cual no podrá ser interferida por otros niveles de gobierno.

*AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.*- Que se refiere a la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en lo referente a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, pero sin la intervención de otras autoridades, además de contar con facultades normativas para reglamentar los renglones de convivencia social.

*AUTONOMIA FINANCIERA.*- Consistente en la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de aspectos tributarios exclusivos, así mismo como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

La mayoría de los críticos municipalistas afirman que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, pues refieren además, que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de ahí que sea la más importante de las autonomías en cuanto a la clasificación anterior.

Ha decir verdad, y para resaltar la importancia de la autonomía financiera podemos citar, que, en relación con la autonomía política para que esta se cumpla es necesario contar con los suficientes recursos para ello; en cuanto a la relación con la autonomía administrativa, en esta se nos habla de que el municipio debe brindar determinados servicios públicos, los que a su vez podrán prestarse o brindarse únicamente teniendo los determinados recursos financieros para ello, es



## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

pues determinante el buen funcionamiento de la autonomía financiera dentro del Municipio para poder contar con un Municipio bueno en términos generales.

Ahora bien cabe señalar que independientemente de la importancia de la autonomía municipal, no podemos decir que las otras dos se someten a la voluntad de la financiera, ya que estas para poder servir requieren del dinero, pero así mismo necesitan existir por si mismas para el mejor desempeño del Municipio.

### **5.4 .- LA AUTONOMIA POLÍTICA**

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el Artículo 115 Constitucional, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración pública Municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades Municipales de acuerdo con ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán hacerlo en el periodo inmediato siguiente, otro punto lo encontramos en la fracción primera del citado artículo, al establecer que los las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los Estados y los titulares del ejecutivo de esas entidades con gran facilidad suspendieran Ayuntamientos.

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Los declara desaparecidos o suspendiera al mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno.

La referencia histórica que situó a los Municipios como la base de la organización territorial, política y administrativa del país, se encuentra garantizada en nuestra Carta Magna, para ser precisos en su Artículo 115, el cual en su primer párrafo nos dice que “los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre”. En consecuencia en la primera parte del precepto invocado, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento el cual va a representar la titularidad de la Administración Municipal, al igual se nos señala tajantemente que no existirá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y Gobierno del Estado. De igual manera se nos establece el principio de no reelección relativa de las autoridades municipales, en base a lo anterior, quienes ocupen algún cargo, no podrá hacerlo en el periodo inmediato siguiente, ¿pero como señalábamos que era un principio parcial?, lo pueden hacer cada tercer periodo como en algunos municipios donde el representante del Ayuntamiento es el mismo cada tercer periodo trienal, cayendo con esto en un clima de corrupción y malos manejos por parte de las autoridades.

Con la finalidad de garantizar plenamente la autonomía política de los Municipios, se generaron las reformas de 1983 estableciendo en la fracción primera del mencionado precepto un procedimiento general , al que deben de sujetarse las Legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos a los Ayuntamientos, así como para suspender o revocar el cargo de algunos de los miembros de los Ayuntamientos, lo que provoco gran descontento dentro de los habitantes de los Municipios pues la autoridad estatal en el momento que así lo conviniere podía declarar desaparecido a un Ayuntamiento y nombrar de entre sus preferidos quién dirigiera las rienda por tiempo determinado en algún Municipio, prestándose de igual manera este procedimiento a un cúmulo de irregularidades y

Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

corrupción que dejaba a un lado la autonomía política de los Municipios como lo señala la siguiente tesis jurisprudencial.

No. Registro: 182,006

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Marzo de 2004

Tesis: P./J. 7/2004

Página: 1163

CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que 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; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. En consecuencia,

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional.

Controversia constitucional 44/2002. Poder Legislativo del Estado de Jalisco. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 7/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil cuatro.

Ahora bien y debido a la gran cantidad de irregularidades, el procedimiento anterior ha sido perfeccionado para bien de la Autonomía Política Municipal, en donde entre las principales correcciones realizadas son que las Legislaturas Locales serán las encargadas de declarar suspendidos o desaparecidos a un Ayuntamiento, pero solamente en los casos previstos en las Constituciones Locales del Estado del Municipio que se trate, dejando con esto un panorama más claro en cuanto a los problemas que se pudiesen suscitar en un determinado Municipio y engrandeciendo de esta manera la tan ya vulnerada Autonomía Política Municipal.

Así mismo, cabe señalar que en las reformas antes mencionadas, se introdujo en la Autonomía Política Municipal, el Principio de Representación Proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos. De acuerdo con la reforma de Diciembre de 1977, los Municipios con una población de más de 300,000 habitantes, tenían representación proporcional en la integración de sus Ayuntamientos, ahora en la

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

actualidad y con las reformas de 1983 este principio mencionado se generalizó para todos los Municipios del País.

En base a lo anterior y atendiendo las diferentes ideologías de los integrantes de los Municipios a nivel federal, el Principio de Proporcionalidad, pueda darse el caso de que en algunos Municipios no se de, pero el hecho de que no se de, no es porque la autoridad lo este vulnerando, si no más bien, porque en ese determinado Municipio solo haya contendido un solo Partido Político, pero no por que la autoridad este violando el citado Principio, o bien también pueda darse el caso de que si hayan contendido dos o más partidos pero alguno de ellos no haya logrado el porcentaje requerido por las diferentes leyes electorales, para la obtención de ese beneficio.

Así Pues, la Autonomía Política Municipal es de suma importancia para el buen funcionamiento de un Municipio, y como ya comentábamos anteriormente, cuando nos referíamos a que sin Autonomía Financiera no existiría la Política ni la Administrativa, si deben de existir cada una por separado para el mejor cuidado de los intereses de los habitantes de los Municipios, ya que si este tipo de autonomía no es llevado a cabo correctamente se puede caer en la corrupción y en la perdida de confianza de la población municipal hacia las autoridades, generando con esto un clima de ingobernabilidad total y perjudicando al mismo tiempo a los habitantes de los municipios, sin importar la existencia o no de los otros dos tipos de Autonomía Municipal.<sup>62</sup>

### **5.5 LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.**

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del Artículo 115 Constitucional, establece las bases, normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

---

<sup>62</sup> QUINTANA, Op. Cit., pag. 194

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

La fracción segunda establece que el Municipio cuente con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley.

Se precisa en la misma fracción segunda, que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las Legislaturas de los Estados.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida, las fracciones quinta y sexta del 115 otorgan a los Municipios amplias facultades para que, dentro del marco de la Leyes Federales y Estatales, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

También se faculta a los Municipios para que otorguen permisos y licencias de construcción así como la regularización de su propio desarrollo urbano, de sus recursos territoriales y la tenencia de la tierra urbana, la fracción octava se refiere a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores, indicando que los municipios observan también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución general en su apartado b.

Para complementar una apreciación integral del 115, debemos correlacionar su texto con otros Artículos de la Constitución. Por ello hacemos aquí la anotación que: el Artículo 3°, en su párrafo inicial, así como la fracción novena de ese precepto, que involucra al Municipio en la actividad educativa del estado mexicano; el Artículo 5° párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles; el Artículo 27, párrafo fracción sexta, que determina para

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

los Municipios plena capacidad necesarios para adquirir y poseer todos los bienes raíces para los servicios públicos; el Artículo 31, fracciones segunda y cuarta, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residen para recibir instrucciones cívica y militar.

El Artículo 36, fracción primera, que determina como obligaciones del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, profesión o trabajo de que subsista; el Artículo 41 párrafo final que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones Estatales y Municipales.

El 108, en su párrafo último, establece que las Constituciones de los Estados de la República precisan el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los Estados y en los Municipios, para el efecto de sus responsabilidades.

El Artículo 117, en su fracción octava, que determina que los Estados y los Municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Finalmente, el 130, que indica que en las cuestiones correspondientes a la relación con las asociaciones religiosas y el culto público, los municipios tendrán las facultades que la ley específica señale

Respecto a la autonomía administrativa podemos señalar que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que puede manejar su patrimonio conforme a la ley; con personalidad jurídica porque es capaz de adquirir derechos y obligaciones, ya sea dentro del derecho público, o bien dentro del derecho privado. En cuanto a los derechos, estos son un tanto cuanto limitados, ahora bien las obligaciones pueden ser aún mayor, esto en relación con sus respectivos gobiernos, ya que en realidad dentro de la práctica sabemos perfectamente que al municipio aunque se le llame autónomo, se encuentra limitado en demasiados aspectos y por varias razones,

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

como por ejemplo en el manejo de su hacienda, y en general en todo lo relativo al aspecto financiero, por lo que el tema se tratará en el punto respectivo más adelante.

Así mismo el Ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre que estén acordes a las disposiciones establecidas por las legislaturas de los Estados, algo que como podemos observar, marca una limitante para el Municipio, pero que en realidad y desde mi punto de vista muy particular, puedo señalar que la autonomía administrativa en términos prácticos es la que más goza o ejerce el municipio, puesto que en la autonomía política y financiera existen muchas dudas respecto si la podríamos llamar autonomía o esta mal empleado el término. Como lo señala la siguiente tesis jurisprudencial:

No. Registro: 176,928

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 134/2005

Página: 2070

MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.

A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la



*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 134/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

No. Registro: 176,949

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 129/2005

Página: 2067

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 129/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

No. Registro: 187,983

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Enero de 2002

Tesis: P./J. 132/2001

Página: 1041

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

No. Registro: 192,750

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Diciembre de 1999

Tesis: P. XCVIII/99

Página: 23

Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

REGLAMENTOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN, NO EXIGE QUE SEAN APROBADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

El artículo 115, fracción II, de la Constitución, faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, ajustándose a las bases normativas que establezcan los Congresos de los Estados. Estas bases normativas son las que las Legislaturas Estatales deben fijar en leyes y a través de las cuales determinen no sólo los procedimientos de formación de los reglamentos para que nazcan a la vida jurídica, sino también todas aquellas disposiciones generales que fijen los objetivos, directrices y normas específicas sobre la materia que pueda ser objeto de regulación a través de reglamentos municipales y a las que tengan que ajustarse los Ayuntamientos. Por tanto, no es necesario que los reglamentos municipales tengan que ser aprobados por los Congresos Locales a fin de respetar el precepto constitucional, pues éste no lo exige así.

Amparo en revisión 2020/98. Julián Hernández Torres. 25 de octubre de 1999. Unanimidad de siete votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número XCVIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

Ahora bien, dentro de la autonomía administrativa podemos encuadrar los servicios públicos municipales, señalando que tales servicios, los cuales ya se señalaron en el respectivo punto, son aquellos que la población requiere de

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

manera inmediata para tener una vida digna. Para tal efecto y para que un Municipio pueda ofrecer de la mejor manera sus servicios públicos requiere de la presencia de recursos, sin lo cual no podría ofrecerlos, y si como ya comentamos, el Municipio no es autónomo financieramente es difícilmente que pueda brindar tales servicios, por lo tanto aunque ya señalamos que el Municipio únicamente cuenta con autonomía administrativa, para que pueda ejercerla totalmente se encuentra ligada también a las otros dos tipos de autonomía, aunque cabe señalar, que ejerce la autonomía administrativa por el solo hecho de expedir disposiciones reglamentarias.

Es evidente que para que el Municipio pueda ser la base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, debe de ejercer plenamente la autonomía política, administrativa y financiera, dependiendo de esta última la existencia de las dos anteriores, así como consecuencia el progreso y avance del Municipio mismo, y este al tener una gran cantidad de limitaciones por parte de los Gobiernos de los Estados, es lógico y lo vemos en la realidad, que los Municipios no prosperan debido a que por falta de recursos, primeramente no pueden brindar los mejores servicios públicos y como consecuencia de ello, se van presentando una serie de carencias que a largo plazo van afectando a los integrantes de los Municipios, en fin están viciadas los tres tipos de autonomía, en parte porque muchas ordenes vienen “de arriba”, y por lo cual es lo que se hace, engrandeciendo esos vicios de mayor manera y obteniendo como resultado un Municipio retrasado y sin esperanzas de una mejor vida.

### **5.6 LA AUTONOMIA FINANCIERA**

Comentamos con anterioridad, que la Autonomía Financiera era el soporte de las Autonomías tanto Política como Administrativa, razón por la cual fue demasiado criticada la Autonomía Financiera, puesto según lo anterior y poniéndonos en ese supuesto, al tener una autonomía financiera sólida, en consecuencia se darían de

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

la mejor manera las otras dos, pero el problema no queda ahí, por que difícilmente un municipio puede tener una autonomía financiera buena, ya que como lo comentamos a lo largo de la presente investigación, por motivos estatales o federales, los recursos municipales se ven afectados precisamente en este rubro y como consecuencia de ello en la mayoría de los casos, los municipios apenas tienen escasamente lo necesario para brindar algunos de los servicios municipales ya expuestos.<sup>63</sup>

Para ratificar todo lo concerniente a lo que es la Autonomía Municipal en los 3 ámbitos, basta señalar lo establecido por el Maestro de la Escuela de Derecho de la Universidad Regiomontana Ismael Puentes Sánchez, quién señala lo siguiente:

La existencia de los Municipios en nuestro país, se fundamenta, como todos sabemos, en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, en las Constituciones de cada uno de los Estados y en las Leyes orgánicas para la Administración Pública Municipal, de los preceptos citados, se deduce que el Municipio es catalogado como Municipio Libre.

A continuación señalare lo establecido por la corte en la siguiente tesis jurisprudencial sobre la administración hacendaría del municipio:

No. Registro: 192,330

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 6/2000

---

<sup>63</sup> IBIDEM, Op. Cit. Pag. 197-198

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anquiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.



## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 6/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

La Constitución vigente, misma que regula a los Municipios en nuestro país, los instituyó como Municipios Libres con Gobierno propio, creando al órgano representativo de estos como lo es el Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un grupo de Regidores y los Síndicos que se determinen de acuerdo con la Ley y el número de habitantes, lo cual ya se especifico.

En el país existen 2435 municipios (Según la AMMAC), los cuales se encuentran establecidos en el territorio que les corresponde, con una circunscripción territorial determinada, es decir su geografía donde surte efectos su jurisdicción, sin embargo el Municipio o la entidad municipal viene a ser de acuerdo con la ley, el último eslabón de la descentralización administrativa, al ser considerado como una descentralización por región, al referirlo la Constitución como la base de la división territorial de los Estados.

De acuerdo con el ordenamiento que lo rige, el Municipio teóricamente es autónomo y libre para administrar su hacienda, es decir sus ingresos o su riqueza, su Patrimonio o sea los bienes muebles e inmuebles mismo que esta limitado por no tener injerencia en el subsuelo, ni en el espacio aéreo por corresponder estos dominios a la federación, así como los derechos y obligaciones que tiene al ser persona moral y jurídica y para expedir los Bandos de Policía y demás reglamentos con los que se ha de regir y sancionar la conducta anormal de sus gobernados. Sin embargo, el Municipio depende y esta a expensas de lo que le asigne el Congreso Local al expedir éste las Leyes impositivas y demás ordenamientos que lo regulan, y que le han de servir de fundamento para realizar todos lo proyectos que programa, los que muchas de las veces por carecer de recursos se quedan en el tintero, esto acontece porque las entidades municipales carecen de una autentica autonomía política, administrativa y financiera.

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Las facultades que tiene el Municipio son expresas o concurrentes y se derivan de los ordenamientos que lo rigen, y su competencia la encontramos en muchos artículos de la Constitución General, y así se le asignan a su cargo la implementación de determinados servicios públicos; el alumbrado público, la seguridad pública, mercados y abastos, recolección de basura, y los demás comentados en el capítulo anterior, con los cuales al *desarrollarlos tiene una gran tarea y pocos recursos*, sin contar con la obra pública *para medianamente cumplir* con el proyecto municipal que se integra en el Plan Municipal de Desarrollo.

*Para las exigencias del presente, el órgano municipal está restringido, la problemática social y financiera los rebasa, por lo que requieren mayor apoyo y una autentica autonomía es todos los aspectos, necesidades que la Federación no les va a otorgar mientras no haya una reforma substancial a nuestra Carta Magna, dado que actualmente la Federación quiere seguir teniendo control absoluto sobre los Estados Federados y sobre los Municipios, por considerar que al dejarlos auténticamente autónomos, las municipalidades o sus gobiernos se le rebelarían y perdería todo control sobre los mismos.*

Por esa razón ¿o se hacen completamente autónomos los Municipios o se les llama “facultades” a los derechos o prerrogativas que tiene los mismos?

Así las cosas, desde un punto muy particular, el problema de la autonomía financiera, si en realidad existe, lo es, pero en una forma muy limitada, porque si es cierto que ya en la actualidad el municipio tiene mas facultades para manejar su hacienda, pero al llamarla “autonomía”, es por que lo es completamente, puesto que no existen en los diccionarios definiciones de autonomías a medias o medias autonomías, por lo que o se es autónomo o no se es.

Es por eso el título de la presente investigación “Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal”, ya que el municipio tiene ciertas facciones de autonomía, pero no es autónomo en realidad ya que depende en muchas

## Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

circunstancias tanto del Estado al que pertenece, así como de la Federación, razón por la cual difícilmente el municipio va a ser completamente autónomo, luego entonces considero, que lo que esta mal es el término empleado de autonomía y considero que debería ser sustituido por el término “Facultades” ya sean políticas, administrativas y financieras, que es en realidad lo que tiene el municipio sobre esos rubros.

Ahora bien, por otra parte, el Municipio como tal, y sin dejarlo pasar por desapercibido, forma parte de un Estado y como tal, el máximo representante de la Entidad emite disposiciones de alto grado de interés para los municipios, como podríamos señalar entre otros, la Ley Orgánica Municipal, con esto queda demostrado que el Municipio depende de una determinada Entidad, por lo que con este punto queda de igual manera demostrado que la palabra autonomía empleada sobre el Municipio es equivocada en toda su extensión.

No obstante lo anteriormente señalado presentare la siguiente tesis jurisprudencial, ya que se puede confundir fácilmente las facultades con que cuentan los congresos de los estados la revisar la cuenta pública, y por ello violentar la autonomía de los Municipios, pero esta revisión solo se refiere a el análisis de la aplicación de los recursos conforme a los planes y programas municipales, y no así participar en la confección de los mismos.

No. Registro: 178,002

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: P./J. 89/2005

Página: 918

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, QUE FACULTA AL CONGRESO LOCAL A REVISARLA, NO VULNERA LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS.

El hecho de que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establezca que el Congreso Estatal, al revisar la cuenta pública municipal, deberá comprobar si los Municipios se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, no vulnera la autonomía municipal que tutela el artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que no faculta al ente fiscalizador para participar en la confección de los planes y programas municipales, ni para opinar acerca de su contenido, sino únicamente para indicar las bases sobre las que determinará si la aplicación de los recursos que refleja la cuenta pública municipal, fue conforme con lo dispuesto por el Municipio en su presupuesto, así como en los planes y programas consignados en él.

Controversia constitucional 87/2003. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 21 de abril de 2005. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, el cinco de julio en curso, aprobó, con el número 89/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de julio de dos mil cinco.

## **CONCLUSIONES**

Las conclusiones que podemos derivar del trabajo que aquí se presenta, son las de que en México el cambio político entendido como una entrada en las pautas de la democracia concreta pasa por un redimensionamiento del Municipio, porque ahí radica el sentido de comunidad política plenamente Federada.

De tal modo que el municipalismo tiene, en el horizonte de su modernización presente y futura, que librar una lucha en contra del centralismo que se ostenta federativo, para ganar espacios de decisión que le devuelvan la confianza social que el Gobierno Federal ha perdido, pero sobre todo pugnar por la devolución de una dignidad en el trato económico para poder ejercer toda la eficiencia y la escrupulosa responsabilidad con los gobernados de que sea posible.

Ahora bien, la conquista de esta dignidad republicana requiere el auxilio teórico y técnico de los especialistas de la administración pública, dado que estos contienen en su formación y en la concepción misma de la profesión una mirada de conjunto, la conciencia de la responsabilidad pública y de estado que se asumen en las tareas de gobierno que pueden ir desde las más simples como la selección y contratación de personal, como las de planeación estratégica del desarrollo Municipal.

En el siglo XXI, cuando ya se ha dado un paso político de importancia aún incierta con el triunfo de un partido político diferente en la Presidencia de la República, cabe abrigar que se abran posibilidades de reorganización federal del país y que esta reorganización no se confunda o tergiverse, dando por hecho lo que apenas es saliva.

El federalismo que coincide con las vías democráticas, tiene que culminar, para ser efectivo, en un municipalismo de hechos, en un municipalismo de carne y hueso, de facultades y de dineros, de eficacia gubernamental y de honestidad

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

política tal que redunde en una generación de confianza social, básica para emprender los retos de una modernización integral del hábitat humano por excelencia, la comunidad y el Municipio Mexicano.

La administración pública tiene el saber y los instrumentos para pugnar a favor de una modernización del Municipio significada por eficiencia, honestidad y planeación del desarrollo en concurso con los habitantes y un gobierno que cuente con los medios de operación suficientes.

Como hemos venido planteando desde el principio de este trabajo, el Municipio Mexicano tiene ya una larga trayectoria en su conformación y desde luego, podríamos concluir que el Estado en tanto cuerpo político parece no haber recopilado la historia del pasado Municipal.

De otro modo, bien podría haberse iniciado ya la redistribución de las capacidades concretas de ejecución administrativa en todo el territorio nacional a favor de una mayor participación de los ayuntamientos y de los habitantes de los municipios del país, ¿de qué estamos hablando?, pues de la participación de todos los mexicanos en la toma de decisiones, lo que, nada casualmente, coincide con la acepción mínima de la democracia política, que no justifica ya ser una democracia de excepción, a la mexicana, sino de una democracia sin más, para decirlo siguiendo a Krauze.

Una de las conclusiones más importantes que queremos destacar es la de que en México, si de mayorías hemos de hablar para entendernos en términos democráticos, estas ya se encuentran en condiciones de cultura política como para tomar parte responsable en la decisión que incida en sus vidas cotidianas. La minoría de edad, gracias a las reformas políticas implementadas desde los setenta, gracias a un sistema educativo que con todas sus limitaciones ha logrado dotar de elementos mínimos de comprensión a los ciudadanos, gracias a la expansión de las posibilidades de comunicación a través de los medios masivos,

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

debe ya ser cosa del pasado o, en todo caso, que todos paguemos el costo de la ligereza con la que como ciudadanos tomemos las decisiones públicas que nos atañen.

El federalismo de hoy, de principios del siglo XXI, sea que le llamemos “nuevo”, como lo hace el Presidente Zedillo, o “auténtico”, como lo hacen los miembros del Partido Acción Nacional, lo que necesita realmente es ser simplemente federalismo, y eso significa que las responsabilidades, el poder, los recursos económicos, las atribuciones legales, los deberes éticos ante el gobernado, se tienen que repartir, que la capacidad de decidir tiene que ser compartida entre los niveles de gobierno que configuran la topología del poder en México. Una distribución menos radicalizada a favor del centro sobre los municipios en el aspecto hacendario es urgente y necesaria; una planeación del desarrollo que en lo que toque y afecte a los municipios no se haga sin su pleno acuerdo es indispensable en la mayor parte de los asuntos económicos y comerciales; un sistema de educación en el que se reconozca a las instituciones de educación superior de los estados y municipios mayoría de edad intelectual para que engarcen sus propios proyectos de crecimiento, expansión y desarrollo a las necesidades, recursos y potenciales de su territorio debe ser asumido por las autoridades educativas; delegar a los Municipios Mexicanos y sus autoridades plena, completa, intervención en los asuntos de la seguridad pública para que ya no se vea a los presidentes municipales encogerse de hombros ante el reclamo de sus gobernados, pues carece de facultades, de recursos, de gente, de equipo, de todo.

Pero no para ahí la exigencia de un federalismo que comparta dinero, atribuciones y recursos a la vez que sentido de colaboración. Si en algo resulta ostensiblemente monstruoso el centralismo que vivimos es en la disposición para la explotación de los recursos naturales, pues ciudadanos de municipios y sus gobiernos sólo son testigos mundos de cómo otros deciden por ellos su destino o,

## *Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

con frecuencia, su falta de destino merced a políticas ecológicas depredatorias o indiferentes.

Y conviene resaltar que a este respecto son muchos los gobiernos del nivel intermedio, el estatal, que tampoco se apartan de un centralismo autoritario.

La estructura administrativa de los gobiernos municipales más parece una madeja de hilo arrojada a este nivel político para que se entretenga en minucias que en una verdadera forma de organización administrativa que libere energías, que capte necesidades y tomas de postura social para a partir de ahí asumir decisiones que impacten en el desarrollo general de la población conservando, a la vez, aquellos lazos de solidaridad siempre latentes en el sentido comunitario de la vida social.

Bien vale la pena que el profesionista y el académico de la administración pública se de ya a la tarea de revisar los documentos que sostienen este aparato jurídico a efecto de irlos viendo en sus aspectos positivos o negativos, y preparando el terreno en la comunicación política, en los partidos, en la conciencia social, en la discusión universitaria para que cuando el municipalismo llegue, como la consecuencia de una democratización paulatina que no se detiene, no tome por sorpresa a nadie, pues de otro modo nos encontraríamos con que los ciudadanos habrían rebasado a la estructura jurídica y esto no debe suceder ni ahora ni nunca porque sus costos son impredecibles.

Motivo por el cual me permito señalar la siguiente Agenda mínima sintética de renovación municipal.



*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

<b>Cambios en:</b>	<b>Consiste en:</b>	<b>Para lograr:</b>	<b>Constituir:</b>
Constitución Política del país	Definir con claridad y contundencia lo que es el municipio, y reconocerlo como gobierno pleno no sólo funcional y administrador.	Una nueva forma de entender y otorgar autonomía municipal	Municipio autónomo
Constitución Política del país Gobierno Federal	Resignificar el Régimen Federal, para privilegiar en la Constitución el servicio de la federación a los estados y municipios.	Una nueva forma de relaciones inter gubernamentales.	Municipio parte de la federación
Gobierno Federal	Resignificar el proceso de la descentralización a fin de intentar una verdadera transmisión de poder hacia los ordenes estatal y municipal	Una nueva forma de constituir el poder en el país. Y darle poder real al municipio para formular políticas	Municipio con poder
Gobierno Federal Gobierno Estatal	Nuevo esquema fiscal para financiar al municipio, con base en los requisitos exigidos por los servicios que otorga por ley.	Conseguir viabilidad financiera para los municipios	Municipio con recursos y rentable
Gobierno Federal Gobierno Estatal	Renovar la manera de escuchar las peticiones de los municipios.	Una mejor interlocución política entre todos los ordenes de gobierno y todos los poderes	Municipio con voz propia
Gobierno Federal Gobierno Estatal	Definir el papel del gobierno municipal en la federación.	Bases permanentes de relación del poder federal con el municipio	Municipio seguro
Constituciones federal y estatales Gobierno Federal Gobierno Estatal	Reelección en el orden municipal	Una forma ciudadana y democrática de “premiar o castigar” la clase de administración realizada por el ayuntamiento.	Municipio vigilado
Gobierno Estatal Gov. Municipal	Revisar las bases jurídicas de la asociación entre municipios	Asociaciones duraderas y no afectables por la alternancia política	Municipio asociado y colaborador
Gobierno Estatal Gov. Municipal	Repensar la conformación del cabildo	Para incrementar la representatividad de los regidores	Municipio representativo

Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.

Gobierno Estatal Gov. Municipal	Rediseñar el control de la Hacienda Municipal por parte de los Congresos estatales, y mejorar la Ley de Hacienda Municipal	Una mayor autonomía de los municipios en la formulación y control de los recursos	Municipio responsable de cuidar y generar los recursos.
Gobierno Estatal Gov. Municipal	Servicio civil o un Estatuto del servicio profesional municipal	Una mayor estabilidad de los funcionarios de la administración municipal.	Municipio sin cambios trienales de personal profesional
Gobierno Estatal Gov. Municipal	Formas de democracia directa en el municipio	Voz decisiva de los ciudadanos en asuntos de importancia para la comunidad.	Municipio valora la participación ciudadana
Gob. Municipal	Legalizar y reglamentar la obligación municipal de tomar ciertas decisiones junto con los ciudadanos organizados.	Verdadera participación social en el gobierno municipal.	Municipio satisfactor de las demandas ciudadanas en materia de servicios; nadie más lo hace.
Gob. Municipal	Planeación municipal asociada a evaluación de la gestión, sobretodo por los ciudadanos	Elevar la calidad de la planeación y del desempeño de la administración.	Municipios con resultados satisfactorios.
Gob. Municipal	Nuevas formas de administración de los servicios públicos	Evitar prácticas de “mala administración” y conseguir mayor eficiencia y eficacia de la gestión.	Municipio eficiente y mayor cobertura y calidad del gobierno
Gob. Municipal	Capacitación articulada a la práctica de la gestión municipal	Elevar los recursos del personal de la administración.	Municipio eficaz en lo interno
Gob. Municipal	“Diálogo informado” entre gobierno y ciudadanos organizados	Circulación amplia de los límites y potenciales del municipio y la comunidad.	Municipio promotor de la calidad de vida de los ciudadanos

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **I.- TEXTOS**

- 1.-ACOSTA Romero Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, 9ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990.p.p 1155
- 2.-BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª ed., Edit., Porrúa, S.A., México 1986.p.p. 853
- 3.- CORDOBA Efrén, Curso de Gobierno Municipal, Ed. Universitaria de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico, 1964. p.p. 458
- 4.- GARCIA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 8ª ed. Edit., Porrúa, S.A., México 1991. p.p 444
- 5.- GARCIA Oviedo Carlos, Derecho Administrativo, Tomo I 9ª ed. E.I.S.A, México 1968. p.p. 625
- 6.- LORET de Mola Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios. México 1976 p.p. 357

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

7.- OCHOA Campo Moisés, El Municipio, su evolución institucional, México, publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. 1981. p.p 321

8.- QUINTANA Roldan Carlos F., Derecho Municipal, 3ª ed., Edit., Porrúa, S.A, México 1999. p.p 630

9.- ROBLES Martínez Reynaldo, El Municipio, 2ª ed. Edit., Porrúa, S.A., México 1993. p.p. 381

10.- SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Doctrina, legislación y Jurisprudencia. 5ª ed., Edit., Porrúa, S.A. México 1982. p.p 905

11.- TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1980.p.p 651

## **II.- LEGISLACIÓN**

1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, México reproducción facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, 23 de octubre de 1981.

2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada.

4.- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

5.-Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

### **III.- OTRAS FUENTES**

1.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México 1919

2.-Enciclopedia Jurídica Omeba, voz municipio, Tomo XIX

3.- Reforma y Adiciones. Separata, número 4, El Gobierno Mexicano del 1º al 31 de diciembre de 1972.

4.- Reforma política, Gaceta Informativa de la C.F.E., Tomo I , México, abril-agosto de 1977.

5.- Centro Nacional de Estudios Municipales, El Desafío Municipal, México, D.F., 1985.

*Análisis al concepto de Autonomía Financiera Municipal.*

6.- Cuadernos de Derecho, Compilación y actualización legislativa, Relación de reformas a la Constitución por artículos y periodos gubernamentales, ABZ Editores.

7.- DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 14ª Ed., Edit., Porrúa, S.A., México 1988.

8.- Autores Diversos, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader`s Digest, México 1972.