



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“LA FALTA DE COORDINACIÓN EN LA AUTONOMÍA  
FINANCIERA MUNICIPAL, CAUSA DE LA  
DISFUNCIONALIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO”**

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**DAVID ALEJANDRO PARADA SÁNCHEZ**

**TUTOR: DOCTOR JOSÉ FRANCISCO PEDRO PÉREZ  
HERNÁNDEZ**  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Estado de México,  
noviembre, 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la vida por darme todo lo necesario para lograr este sueño.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme formar parte de su historia.

Agradezco a mi profesor, director de tesis y amigo Doctor José Francisco Pedro Pérez Hernández, por sus valiosos consejos, por el invaluable conocimiento que me compartió y por su gran paciencia para desarrollar el presente trabajo.

Agradezco a cada uno de los profesores del Posgrado en Derecho, que se imparte en la FES Acatlán, por tan distinguidas clases y el trato tan cálido que siempre me brindaron.

Agradezco a mi novia Diana Ivonne López Sánchez por enriquecer mi vida y enseñarme a disfrutar cada día de nuestras vidas juntos.

Agradezco a mi amigo Carlos Mata Martínez por su amistad y apoyarme en esta etapa en mi desarrollo y formación profesional.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo brindado para realizar la Maestría en Derecho.

## **DEDICATORIA**

Con todo el respeto, admiración, cariño y amor dedico esta tesis a mi padre David Parada Yescas, mi madre María Celia Sánchez Sánchez y hermano Eduardo Parada Sánchez, por motivarme a alcanzar sueños y metas, por su compañía y amor que me han dado, y, sobre todo, por hacer de mi vida una existencia feliz.

## **CAPÍTULO UNO. FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO**

<b>1.1. Aspectos Básicos</b>	<b>11</b>
1.1.1. Conceptos previos	11
1.1.1.1. El Estado	11
1.1.1.2. Soberanía	13
1.1.1.3. Formas de Estado y de Gobierno	15
1.1.1.3.1. Formas de Estado	16
1.1.1.3.2. Formas de gobierno	18
1.1.1.4. Autonomía	21
1.1.1.5. Servicio público	25
1.1.1.6. Hacienda Pública	28
1.1.2. Noción General del Municipio	29
1.1.2.1. Concepto	29
a) Concepción iusnaturalista	30
b) Concepto sociológico	30
c) Concepto positivista	31
d) Conclusión	32
<b>1.2. Análisis del Municipio</b>	<b>33</b>
1.2.1. Antecedentes del Municipio	33
1.2.1.1. Grecia	33
1.2.1.2. Roma	35
1.2.1.3. España	38
1.2.4. El municipio en el contexto contemporáneo	41
1.2.2.1. Alemania	42
1.2.2.2. Reino Unido	47
1.2.2.3. Estados Unidos de América	52
<b>1.3. El municipio en México</b>	<b>56</b>
1.3.1. La Nueva España	57
1.3.2. México independiente	61
1.3.2.1. El reglamento provisional político	

	del Imperio Mexicano	61
1.3.2.2.	Constitución de 1824	62
1.3.2.3.	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	63
1.3.2.4.	Constitución de 1857	65
1.3.2.5.	Estatuto provisional del Imperio Mexicano	66
1.3.2.6.	Porfiriato: sistema jurídico municipal Centralista	67
1.3.2.7.	Congreso Constituyente	67
1.3.3.	La constitución de 1917	68
1.3.4.	Reformas al artículo 115 Constitucional	71

## **CAPÍTULO DOS. REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO**

<b>2.1.</b>	<b>El municipio a nivel Constitucional: un Panorama General</b>	<b>73</b>
2.1.1.	Organización y autonomía política del Municipio	74
2.1.2.	Personalidad del municipio	76
2.1.3.	Facultad reglamentaria	80
2.1.4.	Servicios públicos municipales	84
2.1.5.	Obra pública	87
2.1.6.	Seguridad Pública	88
2.1.7.	Representación proporcional y relaciones de trabajo	90
2.1.8.	La autonomía financiera del municipio desde la Constitución	90
2.1.9.	Los principios de la administración de los recursos	94
<b>2.2.</b>	<b>El municipio a nivel Federal</b>	<b>97</b>
2.2.1.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	97

2.2.2. Ley de Coordinación Fiscal	98
2.2.2.1. El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios	102
2.2.3. El Presupuesto de Egresos de la Federación	105
<b>2.3. La actividad financiera del municipio</b>	<b>107</b>
2.3.1. La actividad financiera del municipio a nivel local	109
2.3.2. Recaudación de ingresos	109
2.3.3. La planeación y administración de los ingresos	112
2.3.4. La ejecución del gasto público	114
2.3.5. La tesorería municipal	115
2.3.6. La cuenta pública	116
<b>2.4. La autonomía financiera del Municipio</b>	<b>117</b>

### **CAPÍTULO TRES. LA DISFUNCIONALIDAD DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL**

<b>3.1. Aspectos jurídicos que surgieron con la reformas de 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional</b>	<b>121</b>
3.1.1. La reforma de 3 de febrero de 1983	121
3.1.2. La reforma de 23 de diciembre de 1999	124
3.1.3. Omisiones en las reformas	128
<b>3.2. La relación del gobierno local con la actividad financiera municipal</b>	<b>132</b>
<b>3.3. La deficiente coordinación intermunicipal en el ejercicio de su actividad financiera</b>	<b>144</b>

<b>3.4. La desorganización en el ejercicio de la autonomía financiera municipal</b>	151
<b>3.5. La disfuncionalidad en la actividad financiera municipal: ejemplos</b>	155
3.5.1. Salarios	156
3.5.2. El endeudamiento público	158
3.5.3. Corrupción y malversación de recursos públicos	159
3.5.4. Las consecuencias	163

## **CAPÍTULO CUATRO. HACIA UNA ORGANIZACIÓN FINANCIERO NACIONAL MUNICIPAL**

<b>4.1. Adecuaciones normativas</b>	165
4.1.1. Normas Federales	166
4.1.2. Normas Locales	167
4.1.3. Normas Municipales	169
<b>4.2. Fines de una adecuada regulación de la actividad financiera municipal</b>	171
4.2.1. Delimitación de la participación del gobierno local	171
4.2.2. La organización intermunicipal	179
4.2.3. Armonización del ejercicio de la actividad financiera	181
<b>4.3. Medidas para lograr funcionalidad en el Municipio Mexicano</b>	184
4.3.1. Transformación del INAFED al Instituto Nacional Municipal	184
4.3.1.1. Propuesta de Fundamento	185
4.3.1.2. Facultades	188
4.3.1.3. Estructura	190
4.3.1.4. Funcionamiento: relación con los Municipios	192



4.3.2. Organismos Municipales Autónomos	196
4.3.2.1. Propuesta de Fundamento	196
4.3.2.2. Facultades	197
4.3.2.3. Estructura	198
4.3.2.4. Funcionamiento: relación con el gobierno municipal y los gobernados	199
4.3.3. Participación ciudadana	200
4.3.4. Ventajas	202
<b>CONCLUSIONES</b>	205
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	207
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUCCIÓN

El municipio tiene un origen muy antiguo que ha sido adaptado a la modernidad y realidad nacional. En México, el municipio atendió la difícil situación de gobernabilidad en el país, manifestada por el atraso en tecnología de comunicación en el extenso territorio nacional. Se le concibió como un nivel de gobierno para estar en contacto directo con la comunidad, para que ésta pudiera plantear sus problemas y necesidades locales. En atención a ello el 23 de diciembre de 1999 se le concedió una mayor autonomía, lo cual, ha generado mayores problemas.

Con base en las reformas al artículo 115 constitucional, del 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999, al municipio se le reconoció una autonomía política y financiera; así como el reconocimiento de nivel de gobierno. No obstante, se carece de una coordinación, estructuración y organización de alcance nacional para el Municipio en el ramo financiero, que a su vez permita establecer medios de supervisión para verificar la manera en que los gobiernos municipales aplican los recursos; sumando a ello, la ausencia de medios para garantizar la participación social. Ello ha provocado que incurra en una indebida administración de sus recursos económicos, trascendiendo en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo que se considera que la falta de una coordinación entre los Municipios, de medios de supervisión eficaces y de medios de participación ciudadana, dificulta que éste dé cumplimiento adecuado a sus funciones.

La presente investigación tiene por objeto analizar la estructura y organización de la autonomía financiera del municipio mexicano, con base en la distribución de competencias, recursos y erogación del gasto público, respecto de los servicios públicos que está obligado a ofrecer y cumplir desde el punto de vista fáctico, a fin de proponer las reformas necesarias que garanticen que el municipio cumpla con sus fines.

Ello se logrará con análisis de los conceptos fundamentales que ubican al municipio en el Sistema Federal Mexicano, a partir de su origen y desarrollo. Por lo tanto se contextualizará el entorno político y social en que el Municipio mexicano se desarrolla, desde las estructuras republicana, federal y democrática. No sin antes identificar la naturaleza propia del municipio, vinculándola con sus aspectos esenciales como lo es la autonomía política y financiera, su actividad financiera y su relación con los servicios públicos.

Sin soslayar, que el Municipio es una de las figuras jurídico-políticas más antiguas en el derecho occidental y que a la fecha a nivel internacional sigue teniendo vigencia. Su importancia no sólo radica en su función actual, sino también en el impacto político y económico que ha tenido desde su creación en Roma, su incorporación en nuestro país y las transformaciones legislativas que ha tenido hasta llegar a las reformas al artículo 115 constitucional, del 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999; por lo que cada etapa será analizada dentro del primer capítulo.

En el segundo capítulo se analizará la regulación jurídica del municipio mexicano y su actividad financiera desde los ámbitos federal, local y municipal. Consecuentemente se profundizará sobre la naturaleza constitucional del Municipio y la relación que tiene con la Federación en cuanto a su actividad financiera, lo cual se refiere a los recursos que recibe el municipio y que son de procedencia federal, es decir, las participaciones y aportaciones federales.

Además, mediante una método sistemático se desarrollará la relación que tiene el municipio con los gobiernos locales y la manera en que estos tienen participación directa en la actividad financiera municipal, sin ser óbice, la manera en que ello trasciende en la autonomía financiera municipal; para finalmente la institución del Municipio como un nivel de gobierno y el ejercicio de su autonomía a través de las etapas de su actividad financiera.

En el tercer capítulo se analizará la problemática actual del municipio, tomando como partida el ejercicio de su autonomía financiera en relación a los fines que debe cumplir, a partir de las reformas de febrero de 1983 y diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional, incluyendo las resoluciones de diversas controversias constitucionales para comprender con exactitud la naturaleza que tiene el Municipio como nivel de gobierno autónomo. Ya con esta base, se cuestionará la estructura y organización financiera vigente del Municipio, presentando datos duros para demostrar las vicisitudes que se han verificado entorno a la actividad financiera municipal.

En el último capítulo se realizara una serie de propuestas que se descansarán en tres ejes: fomentar la coordinación nacional intermunicipal; supervisión efectiva en la actividad financiera municipal, y finalmente, la más importante, la participación social, con los cuáles se considera que el Municipio mexicano alcanzará la funcionalidad exigida y esperada por la sociedad mexicana.

Cada uno de los anteriores aspectos se analizarán mediante un rigor metodológico descriptivo, analítico, sistemático y estructural. Teniendo en todo momento presente los principios democráticos y federalista sobre las cuáles descansa el sistema jurídico mexicano. Además se sostendrá la importancia de que la autonomía municipal sea conservada y fortalecida, considerando que ésta es necesaria para que el Municipio alcance los fines para los cuales fue creado: el bienestar social.

## **CAPÍTULO UNO**

### **FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO**

#### **1.1. Aspectos Básicos**

El objeto de este subtema es abordar las circunstancias esenciales que ubican el municipio en la estructura política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de que se conceptualizará desde distintas corrientes ideológicas para poder formar una definición lo más próxima posible a la realidad actual del municipio.

##### **1.1.1. Conceptos previos**

Para efectos de tener una adecuada comprensión del municipio, no sólo es importante tener presente las corrientes que lo definen, sino que es necesario conocer diversos términos que permitan ubicarlo con exactitud. A continuación se abordará un catálogo muy selecto de las figuras que nos permitirán contextualizar el municipio en una organización estatal.

###### **1.1.1.1. El Estado**

El Estado no tiene una existencia material, sino formal. Es una creación ideológica del ser humano para explicar su compleja organización social. El Estado ha sido producto de la evolución social del ser humano que ha redundado en un desarrollo político, económico, jurídico y cultural; así el hombre ha tenido necesidad de definir las estructuras sociales, hasta llegar al mismo; no obstante, su origen no es exacto porque cada corriente económica, política, sociológica, filosófica o jurídica nos da su propia visión, a veces, contradictorias la una de las otras. Un ejemplo de esto, es la visión marxista propuesta por Engels quien afirmó “faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora

de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado”<sup>1</sup>. Según la visión del benefactor de Marx, el Estado surge como producto de la organización clasista, como un medio para que la clase más poderosa domine a la débil.

A ciencia cierta no se puede afirmar cronológicamente en qué momento nació el Estado, por ello, se habla de formas pre-estatales, tales como las patrias, hordas, la familia, la tribu y los gremios, por mencionar algunas. Clásicamente se ha reconocido que un Estado debe contar necesariamente con tres elementos: territorio, población y un gobierno que ejerce el poder. Ejemplo de estos elementos los encontramos en el concepto establecido por Andre Hauriou, quien lo define como una “agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción.”<sup>2</sup>

Rousseau y John Locke, en el Contrato Social y el Pacto Social, respectivamente, afirman que el Estado tiene como fin general el bien común, justificándolo ambos autores en que cada sujeto reduce sus libertades con tal de que el Estado proteja a la persona y sus bienes; o bien, para garantizar la vida, la libertad y la propiedad.

Se comparten las anteriores ideas, únicamente en cuanto al fin del Estado. Es cierto que se parte de un discurso axiológico; y, también lo es que si el Estado no buscara el bien común para la colectividad, simplemente éste ya hubiera sido desechado. Así lo demuestra la historia, encontrándonos que cuando este ente de poder es utilizado para satisfacer intereses egoístas, los pueblos se levantan con el único objetivo de reivindicarlo hacia su fin primordial,

---

<sup>1</sup> Engels, Friedrich, *El origen de la familia la propiedad privada y el Estado*, México, Peña Hermanos, 1999, p. 5.

<sup>2</sup> Hauriou, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª ed., España, Ariel, 1980, p. 118.

hacia su cometido de procurar el bien común. Así ocurrió con el movimiento de independencia de los Estados Unidos de América, la Revolución Francesa, inclusive la mexicana. Tal afirmación no implica que haya ingenuidad con relación a todos los factores de poder que estuvieron en juego en cada uno de esos movimientos; pero finalmente su origen inmediato fue el descontento; la creencia de que no se estaban satisfaciendo los intereses de la colectividad.

No debemos soslayar que el concepto de Estado ha ido evolucionando y continuará haciéndolo por el dinamismo de la humanidad, que actualmente se ubica en un proceso de reorganización geopolítica y globalización. Es pertinente citar la óptica que Verdross le da al Estado como: “Una comunidad humana perfecta y permanente, capaz de gobernarse plenamente a sí misma en forma independiente, la cual debe tener la capacidad necesaria para imponer su propio ordenamiento jurídico y mantener relaciones jurídicas internacionales con el resto de la comunidad internacional.”<sup>3</sup>

En lo que nos concierne, de la anterior definición, es destacar que Verdross considera esencial que el Estado tenga la capacidad de mantener relaciones jurídicas internacionales con el resto de la comunidad internacional. Entonces el Estado ya no sólo puede ser visto hacia dentro, sino que también hacia fuera y resulta importante tener presente, que en la actualidad la existencia de un Estado en el orden internacional, depende del reconocimiento de la comunidad internacional.

#### **1.1.1.2. Soberanía**

Etimológicamente el término soberanía proviene del latín *superanus*, *super*, es decir, sobre, encima. La soberanía en esencia es un poder superior

---

<sup>3</sup> Citado por Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2004, p. 78.

que se ejerce dentro del Estado, entendiendo por poder superior al conjunto de atribuciones y facultades políticas absolutas internas sobre las cuales no pueden intervenir alguna voluntad externa. La soberanía surgió a la par del Estado-Nación en la Edad Media con la formación de los reinados, naturalmente en ese momento la soberanía recaía en el Rey, de ahí que tradicionalmente hablar del soberano se identificaba con éste, pero hoy día no necesariamente es así: “la soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”.<sup>4</sup>

La soberanía debe contener tres elementos: autodeterminación, autolimitación e independencia. La autodeterminación es su capacidad de tomar decisiones y hacer que se cumplan coercitivamente, también conocido como *imperio*. La autolimitación es que las decisiones se circunscriban en el territorio en que se encuentra establecido el Estado. La independencia hace referencia a que ninguna entidad externa pueda intervenir política o económicamente en el actuar del ente soberano. Más adelante se verá que la titularidad de la soberanía puede recaer sobre una persona, un grupo de individuos o sobre el pueblo, ello será lo que definirá la forma de gobierno.

Es ineludible tener en consideración que la plena soberanía está limitada a los países económica y militarmente más poderoso en las relaciones internacionales entre Naciones. En el Derecho Internacional Público se considera que la perspectiva de soberanía debe cambiar, ya que no puede ser reconocida como absoluta, sino que debe entenderse que tiene ciertas limitaciones definidas por la estructura internacional, es decir, que “desde hace

---

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 11ª. ed, México, Porrúa-UNAM, 1998, t. P-Z. p. 2936.



tiempo y con la evolución del sistema internacional, los mismo Estados hayan empezado a reconocer distintas limitaciones de su soberanía”<sup>5</sup>.

No debemos perder de vista que esas limitaciones han sido impuestas a los países *débiles*, entendiendo por ellos, los países que no tienen el carácter de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (Estados Unidos de América, Rusia, China, Inglaterra y Francia), mismos que gozan de una soberanía plena.

El contenido de la soberanía en realidad no ha cambiado, sigue siendo el mismo, y pretender que éste sea diferente como un intento de darle una versión eufemística. Lo cierto que la concepción tradicional de soberanía sigue siendo la mismo y la presión internacional por esas cinco potencias le ha restado a las demás Naciones el elemento de autodeterminación. Es importante distinguir bien ésta figura porque a lo largo de este trabajo se utilizará constantemente el término autonomía, el cual no debe confundirse con soberanía.

### **1.1.1.3. Formas de Estado y de Gobierno.**

Ya hemos analizado el Estado desde su sustancia. Ahora nos corresponde establecer cuáles son las formas que puede adoptar un Estado, es decir, cómo estructurar sus órganos y sus competencias para cumplir con sus obligaciones contraídas con sus gobernados y así lograr su fin. La forma del Estado “es la configuración del ejercicio y organización del poder político según su interpretación ideológica en su estructura social”<sup>6</sup>. En cambio la forma de gobierno es la manera en que se ejerce el poder soberano. Según en quien recaiga la soberanía se definirá la forma de gobierno, sea que descansa en una persona, en un grupo o en todos los miembros del Estado.

---

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, 2ª ed, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001, p. 30.

<sup>6</sup> Xifra Heras, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Bosch, Tomo I, 1957, p.77.

El Estado tiene el imperio y el monopolio de la coerción, pero ello no debemos confundirlo con la soberanía. De ahí, la forma de gobierno se refiere en quién recae el poder y la forma de estado en cómo se ejerce ese poder. La siguiente cita puede dejar más claras estas diferencias:

La forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado, ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe, pues, al problema de cómo se ejerce el poder.<sup>7</sup>

La forma de gobierno no determina la forma del Estado, ni viceversa; ello implica que se pueden obtener tantas combinaciones como tantas formas haya. Siguiendo a Serra Rojas, el Estado en cuanto a su estructura se puede clasificar en Estado simple o unitario y en Estado compuesto o complejo federal.

#### **1.1.1.3.1. Formas de Estado**

El *Estado simple* tiene la característica de seguir una forma totalmente vertical en el que todos sus componentes se subordinan a un solo eje unipersonal o pluripersonal. Esta forma se reconoce en la práctica como los Estados Centralistas, que como su nombre lo indica, el ejercicio del poder se centra o concentra en un conjunto órganos (división de poderes) o en un solo

---

<sup>7</sup> Bildart, Campos, *Derecho Político*, 2ª ed., Argentina, Abeledo Perrot. B.A., 1965, p. 391.

órgano (no división de poderes). El centralismo no se debe confundir con el absolutismo o totalitarismo, que si bien es cierto son centralistas, ambos implican un extremo más radical. En el totalitarismo, el poder se centra en una sola persona que incursiona no sólo en la vida política, sino también en la cultural, religiosa, ideológica y prácticamente en todas las esferas de convivencia de los gobernados. Ejemplo de Estados totalitarios fueron la Italia fascista de Mussolini o el comunismo soviético de Stalin. En cambio el absolutismo, igualmente es unipersonal, pero el soberano se limita únicamente a su función política, económica y jurídica. Para comprender más la diferencia entre estas dos formas de Estado, es ilustrativa la opinión de William Ebenstein:

En los tiempos modernos quien mejor dio expresión a la naturaleza del absolutismo fue el monarca francés Luis XIV al decir L'Etat c'est moi' (el Estado soy yo). Si bien su dominio personal era absoluto en lo político, Luis XIV no hizo ningún intento por alterar violentamente comportamientos no políticos de la vida francesa, tales como el religioso, el familiar, el educacional y el artístico.<sup>8</sup>

En cambio, el *Estado compuesto o complejo federal* se estructura por otros Estados o estructuras sociales. Es producto de la unión de otros Estados, por ello podría pensarse que es un *Estado de Estados*. Definitivamente el ejercicio del poder se encuentra disperso en competencias; aunque el poder federal marca las directrices y pautas que debe seguir toda la Federación, que a su vez, debe respetar la esfera competencial de los órdenes de gobierno locales conforme lo establezca la Carta Magna.

---

<sup>8</sup> Citado por Arriola, Juan Federico, *Teoría general de la dictadura: reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas*, 4ª ed, México, Trillas, 2008, p. 85.

Un ejemplo muy claro son los Estados Unidos Mexicanos, que desde su nombre nos indica que es una federación al ser *Estados Unidos* en uno solo. Y así lo explica el artículo 43 de su Constitución Política, que literalmente establece que “las partes integrantes de la Federación son los Estados de...” y establece un catálogo de treinta y un Estados y un Distrito Federal; a su vez, de un tercer nivel de gobierno que corresponde al Municipio, como la base organizativo político económica más básica.

En la misma hay una desconcentración del ejercicio del poder, en el que los Estados participan en la actividad de gobernar; pero ello no excluye, que en los temas exclusivos de la competencia de la Federación, - establecidos en la Constitución Federal - deben acatar las decisiones tomadas por la misma.

Actualmente es muy recurrente el uso del términos Federalismo, pretendiendo distinguir entre la Federación como un mero ente Estatal; respecto a la forma en que se ejercer el poder y se organizan las instituciones en un sistema federal. Así, con el término federalismo se expresa una organización política en la que existe una clara división de competencias entre los niveles de gobiernos, así como una autolimitación al ejercicio de poder, a través de la norma fundamental y los derechos humanos del gobernado. En el federalismo se vuelve figura central el gobernado, por lo que la organización política debe atender a las necesidades y protección de éste. De tal forma, que las relaciones entre los niveles de gobierno tienen deben tener el fin de garantizar el bienestar del gobernado.

#### **1.1.1.3.2. Formas de gobierno**

Por otro lado, están las formas de gobierno. El estudio de éstas lo encontramos desde Platón hasta días actuales como Ferrajoli, quien pretende encontrar la sustancia de la democracia. Esto nos indica que ha sido un tema

preocupante dentro de los filósofos, politólogos y juristas. La mayoría de los estudios sobre la forma de gobierno son realizados en dos vertientes; una se refiere a la forma en sentido estricto, es decir, en quién recae el poder soberano, o como señala Hobbes *¿quién gobierna?*; la segunda vertiente es claramente bajo un discurso axiológico en dos expresiones. Por un lado, distinguir entre formas de gobierno; por el otro, cuál es la mejor forma de gobierno. En cuanto a nuestro tópico lo que nos concierne es la primera vertiente, es decir, la forma, lo cual aborda elocuentemente Aristóteles:

Ya que constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder soberano sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones serán rectas, mientras que serán desviaciones las que atienden al interés particular de uno, de poco o de la mayoría [...] Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y aristocracia al gobierno de pocos [...] cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones *politía* [...] Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la *politía*.<sup>9</sup>

Conforme a Aristóteles - quien encabeza la teoría política clásica -, hay tres formas de gobierno *buenas*, que son la monarquía, la aristocracia y la *politía*, mejor conocida como democracia. Y las *malas* son la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Existe otra forma de gobierno, establecida por

---

<sup>9</sup> Citado por Bobbio, Norberto, *op. cit.* nota 5, p. 34.

Polibio denominada el gobierno mixto, que es un punto medio entre las demás formas de gobierno, en la que elementos de cada uno son mezclados para conformar ese gobierno, podríamos afirmar que es una forma ecléctica de las demás o como explica Bobbio es “el arreglo de las tres formas de gobierno, consiste en que el rey es frenado por el pueblo que tiene una adecuada participación en el gobierno, y el pueblo a su vez lo es por el senado.”<sup>10</sup>

No podemos pasar por alto la República como forma de gobierno. Se opone a la monarquía o al principado que estudia Niccolo Machiavelli y tampoco debe confundirse con democracia, que etimológicamente proviene del latín *res cosa* y *publica* causa pública o de todos: “Es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes.”<sup>11</sup> El pueblo es quien elige sus representantes para que gobiernen, diferente a la democracia directa en la cual las decisiones son tomadas por el pueblo mismo.

Por similar que pueda parecer, tampoco es una democracia indirecta, porque en ésta los electores eligen a sus representantes para que por medio de ellos sean tomadas las decisiones en el ejercicio de la soberanía popular, es decir, se ejerce indirectamente la soberanía. En cambio, en la República el pueblo elige a sus gobernantes pero su función única es gobernar sin poder absorber la representación de la voluntad soberana popular. Por ello es natural que se hable de Repúblicas democráticas o aristocráticas.

A pesar de la aclaración anterior, la realidad es que la República democrática indirecta se ha vuelto a más semejanza de una oligarquía porque se vuelve común que los representantes elegidos para defender la voluntad popular se alejen de éste, al grado de que el ejercicio de la soberanía se vuelve

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política, estructura y proyección de las instituciones políticas contemporáneas*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1971, t. II, p. 496.

de grupo y dejando de ser popular, por ello resulta esencial retomar el ejercicio democrático directo para lograr esa república como “una forma ideal de Estado basada en la virtud de los ciudadanos y el amor a la patria.”<sup>12</sup>

En razón del desarrollo de la sociedad, la incesante necesidad de participar en la vida política y las malas experiencias que han dejado los excesos de las oligarquías y monarquías, es que actualmente el sistema democrático impera en el mundo occidental, y comienza a implantarse – o imponerse – en el mundo oriental y musulmán.

De conformidad con nuestra Carta Magna, la forma de gobierno adoptada en nuestra Nación es la democracia representativa o indirecta, es decir, se ejerce a través de representantes políticos, distinto a las democracias directas, en la cuales el pueblo soberano toma directamente sus decisiones. No debemos perder de vista que en ambos tipos de democracia un derecho fundamental es el voto: “el nexo es totalmente pacífico por lo que respecta a la democracia política, cuya forma específica es, precisamente, el sufragio universal generado por el otorgamiento de los derechos políticos a todos los mayores de edad”<sup>13</sup>.

#### **1.1.1.4. Autonomía**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se utiliza reiteradamente el término autonomía en sus distintas variaciones gramaticales. Se precisa la autonomía para los pueblos indígenas relacionada con su libre autodeterminación (artículo 2º). Denomina organismos público autónomos al: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3º), Instituto Federal Electoral (artículo 41, V). Autonomía en sus funciones y en su

---

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto y Viroli, Maurizio, *Diálogo en torno a la república*, trad. Rosa Rius Gatell, España, Kriterion Tusquets editores, 2002, p. 10.

<sup>13</sup> Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed., trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, España, Trotta, 2009, p.340.

administración para el Banco Central - Banco de México – (artículo 28). Autonomía para Universidades (artículo 3°, fracción VII), Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28).

Por otro lado señala que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica INEGI (artículo 26, apartado B), Contraloría General del Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79) gozarán de autonomía técnica y de gestión. A la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, B) le reconoce autonomía de gestión y presupuestaria. En cambio a los Tribunales Contenciosos Administrativos y Fiscales Federal y Locales les reconoce autonomía jurisdiccional (artículo 73, XXIX-H; 116, V; 122, BASE QUINTA).

Nos encontramos que al Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación le otorga independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (artículo 100) y a la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones independencia en sus decisiones y funcionamiento (artículo 28). Por último, para los municipios prevé que podrán administrar libremente su hacienda (artículo 115) y a las Entidades Federativas las designa como Estados libres (artículo 40).

Conforme a lo anterior, la Constitución Federal utiliza las siguientes connotaciones para autonomía:

- Autonomía – libre autodeterminación
- Autonomía
- Organismos público autónomos
- Autonomía técnica y de gestión
- Autonomía de gestión y presupuestaria
- Autonomía jurisdiccional (para dictar sus fallos)



- Independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones
- Independencia en sus decisiones y funcionamiento
- Administración libre de hacienda
- Estados libres

Es claro que conforme a la Constitución el término de autonomía es connotable e inclusive el término libertad tiende a ser cointencionado con el de autonomía. Por ello, resulta necesario saber qué es autonomía. El diccionario de la Real Academia Española define autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” [y] “como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.”<sup>14</sup>

La autonomía deviene en una facultad, un permiso a hacer determinadas actividades sin necesidad de la intervención u autorización de una voluntad externa, sea de un órgano superior o de distinta naturaleza. Sin embargo, esa autonomía no puede ser absoluta, es decir, al hablar de autonomía implícitamente estamos expresando que el órgano autónomo está subordinado a otros entes públicos, pero conserva independencia en las áreas que la ley le precisa como puede ser en su gestión, su organización, su presupuesto o sus cometidos. Esa es la razón de que en la Constitución se le dé distintos alcances a la autonomía y no es porque estemos ante distintas clases de autonomía; la autonomía como tal es la misma, pero se enfoca a las áreas específicas que la Constitución Política establece.

Bajo la misma tesitura la Constitución reconoce independencia a determinadas instituciones públicas. Sin embargo, no se refiere a algo distinto de la autonomía porque la connotación de independencia se identifica con el

---

<sup>14</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de septiembre de dos mil trece, en <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>

alcance de la autonomía. Por ello nos encontramos con que la Ley Fundamental concede autonomía técnica y de gestión a algunas instituciones y a otros, independencia técnica y de gestión. Bajo una interpretación sistemática se concluye que ambos conceptos se refieren exactamente a lo mismo. Inclusive en el Diccionario Jurídico Mexicano, el término independencia queda inmerso en el de autonomía al conceptualizar “autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública”<sup>15</sup>

Al igual que el reconocimiento a la independencia, vemos que la Constitución establece libertad para los Estados y libertad hacendaria a los municipios. Entendemos que la intención del constituyente fue darle al Estado y al Municipio una independencia más amplia, por decirlo de algún modo; además que esa fue la forma de reconocerles una categoría mayor respecto de los organismos autónomos, a pesar de que sigue siendo autonomía.

Es importante entender porque se les atribuyó el término libertad y no el de autonomía, pero no significa que sea correcto el término de libertad; por el contrario, un organismo público o una persona jurídica no puede ser libre porque la libertad es un derecho fundamental que sólo pueden gozar los seres humanos, sea positiva o negativa. Inclusive se puede aplicar ese término a los pueblos, pero en un sentido identificado con la soberanía. Además el término autonomía de manera estricta “indica propiamente una forma no de libertad, sino de poder. Autonomía es el poder sobre sí mismo, que se expresa en el hecho de dar normas.”<sup>16</sup>

Así bien, la libertad “institucional” no es otra cosa que una coextensión de la autonomía. Es decir, esa capacidad de tomar sus propias determinaciones en

---

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, nota 4, p. 275.

<sup>16</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianelo, Madrid, Trotta, 2002, p. 83.

determinados rubros sin la posibilidad de que un organismo o autoridad ajena a ellos pueda intervenir o influir en esa decisión.

Esa es la razón por la que al momento de elegir el título de esta investigación no se utilizara el término *libertad* financiera, sino autonomía; por ser el término preciso y correcto. Por último, cabe destacar el concepto de autonomía local que proporciona el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local: “se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

#### **1.1.1.5. Servicio público**

En la opinión pública, una gran exigencia que se le hace al Estado es que cumpla con sus obligaciones y lo que en la mente de los interlocutores está pasando son los distintos servicios públicos que la autoridad está dejando cumplir o que lo hace deficientemente. Inclusive uno de los problemas que mueve este tema de investigación es que el municipio no está cumpliendo con los servicios públicos que le corresponden.

Todo Estado tiene la carga de satisfacer las necesidades de la colectividad que le han sido encargadas, de lo contrario no tendría razón de existir; inclusive para las corrientes que consideran al Estado como un medio represor, la prestación del servicio público es necesaria para disimular la misma. Esto es necesario mencionarlo porque desde la concepción en que se perciba el Estado, el servicio público se torna inherente a su existencia.

El servicio público es el conjunto de actividades que el Estado debe realizar para satisfacer las necesidades colectivas con el objetivo de que sus gobernados adquieran el nivel de vida necesario para desarrollarse plenamente

como personas y seres humanos; y a su vez, que como pueblo fortalezcan su unidad. “Es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público”<sup>17</sup>.

No necesariamente todas las exigencias colectivas son satisfechas por el Estado a través del servicio público. Agua, luz eléctrica, servicio de drenajes, limpia, seguridad pública y transporte público por sólo mencionar algunas, son actividades exigidas por la población, pero que no todos los países prestan directamente, permitiendo que los particulares los ofrezcan. Así bien, los servicios públicos que presta el Estado han variado según la época y lugar en que se ubique.

No obstante, el factor preponderante será el sistema económico adoptado por cada Estado. De ahí que un Estado socialista absorberá la mayoría de las actividades económicas por considerar su intervención necesaria en casi todas ellas. En cambio en el sistema neoliberal que impera en el mundo el Estado debe permitir que las actividades vinculadas a las necesidades colectivas, en su mayoría, sean satisfechas por particulares, convirtiéndose en un mero observador del debido funcionamiento de las actividades realizadas por los privados.

Conforme a nuestra Constitución Política General, por el momento, el Estado aún absorbe muchas actividades como parte del servicio público que debe prestar, esto es debido a su tradición keynesiana con inclinaciones socialistas –el Estado debe prestar los servicios públicos básicos para proteger la estabilidad económica de sus gobernantes, inclusive la creación de la empresa pública en las áreas económicas que se consideren más importante. El

---

<sup>17</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I, p. 76.

Estado es proteccionista con su colectividad—, no obstante estamos viviendo la etapa de su transformación neoliberal. Por ello, las múltiples actividades que se consideraban servicios públicos a cargo del Estado están siendo cedidas a favor de particulares.

La obligación del Estado en la prestación del servicio público no sólo se trata de prestarlo, sino que debe reunir una serie de características para afirmar que el Estado cumple adecuadamente con ese deber. Para ello, el servicio público debe ser continuo, es decir, que se debe garantizar la permanencia del mismo y evitar cualquier tipo de interrupción o disminución respecto de la demanda de los gobernados; tiene que ser de calidad, por lo que debe cumplir con los parámetros y propiedades inherentes que lo caracterizan, generando confianza en su consumo por parte de la ciudadanía; además debe ser general, lo que significa que el servicio público debe ser prestado a todas las personas sin discriminación alguna; obligatorio, que como se ha dicho, esa obligatoriedad redundaría en el deber que tiene el Estado de prestar el servicio público que se enmarca en la norma fundante; igualdad, por lo que el Estado tendrá que prestar el servicio público bajo las mismas características a todas las personas; la gratuidad, que es un elemento debatible puesto que por un lado se defiende que los servicios públicos deben ser prestados sin costo alguno, porque el mismo se encuentra inmerso en las contribuciones que se pagan; por otro lado, se afirma que los servicios públicos no pueden ser gratuitos, pero sí asequibles, por lo que el precio del servicio público debe fijarse en una cantidad que garantice a todos el acceso al servicio público.

Si el Estado no cumple con las anteriores características del servicio público, prácticamente está incumpliendo con su obligación. Situación en la que los Municipios sistemáticamente incurren, siendo un aquejar constante de la sociedad, pero que se pretende justificar por el déficit presupuestario.

### 1.1.1.6. Hacienda Pública

La hacienda pública o actividad financiera del Estado es una importante actividad que debe realizar de manera responsable porque de ello depende su estabilidad y la de sus gobernados. “La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución sobre los grupos sociales.”<sup>18</sup>

La actividad financiera *sui generis* no es algo muy distinto de la vida ordinaria de una persona física o moral. En la vida cotidiana realizamos constantemente una actividad financiera, obviamente bajo circunstancias distintas a las del Estado. Para una persona es indispensable para su subsistencia obtener los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades e intereses. Éstos los debe destinar a diferentes rubros que van desde su consumo propio hasta el ahorro para las contingencias del futuro. Finalmente debe disponer de sus ingresos para gastarlos de acuerdo a la planeación que realizó.

Al igual que el ejemplo anterior, la actividad financiera del Estado se conforma por tres momentos: la obtención de ingresos, la administración y fomento de los recursos públicos y el gasto o erogaciones. La obtención de ingresos se realiza por medio de las contribuciones previstas en ley, de la deuda pública destinada a inversión –no a consumo–, divisas e ingresos propios; la captación de esos recursos se encuentran previsto en la *Ley de Ingresos*, que puede ser federal o local. El segundo momento se caracteriza por la planeación, es decir, determinar hacia qué actividades se dirigirán los ingresos obtenidos,

---

<sup>18</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.* nota 4, p. 1569.

mismo que debe contenerse en los *Presupuestos de Egresos Federal o Local*. Finalmente, en la tercera etapa se lleva a cabo la aplicación fáctica de los ingresos conforme a la planeación que se realizó.

De este modo, “podemos decir que la actividad financiera del Estado es aquella que desarrolla consistente en procurarse los recursos necesarios para estar en condiciones de sufragar los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.”<sup>19</sup>

## **1.1.2. Noción General del Municipio.**

### **1.1.2.1. Concepto.**

La palabra municipio es un término con el cual la sociedad mexicana está muy familiarizada porque ha formado parte de su historia desde la llegada de los conquistadores españoles. Pero ese hecho no es suficiente para saber con exactitud qué es el municipio.

Existen diversos conceptos del municipio según el autor y su discurso. Dentro de la bibliografía sobre temas constitucionales y municipales encontramos diversas concepciones del mismo, pero cada una de ellas las podemos clasificarlas en *iusnaturalista*, positivista y sociológica.

---

<sup>19</sup> Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho Tributario*, 3ª ed., México, Cárdenas Editor Distribuidor, 2002, p. 4.

### **a) Concepción iusnaturalista**

En la concepción del Derecho Natural el municipio se reconoce como una organización natural inherente a la humanidad. Se considera que en todas las organizaciones sociales de la antigüedad existió el municipio natural con sus propias denominaciones y particularidades adeptas a la cultura de cada una de ellas, tomando nombres como *gens* en Grecia, *calpullis* entre los mexicas o el *clan* en Escocia. Para comprender este tipo de municipio debemos disipar de nuestra mente la organización política o económica que hoy en día vivimos, y darle un origen basado en la familia. “Hablamos del *municipio natural* al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.”<sup>20</sup>

### **b) Concepto sociológico**

Esta tendencia descansa en que el municipio surge como una organización social producto de la realidad y necesidades de la colectividad. Al igual que en el *iusnaturalismo*, el municipio no tiene absolutamente ninguna relación con la forma estatal. Surge con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad ofreciendo una forma de organización social local dependiente de los grandes imperios o señoríos. “En sus características esenciales, la teoría anterior se sintetiza en los siguientes principios, desde el punto de vista sociológico:

- La existencia del municipio es un producto primario de la sociabilidad humana.
- La existencia del municipio es anterior al Estado y al derecho.

---

<sup>20</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, p. 23.



- El poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria y espontánea de los miembros de la comunidad.”<sup>21</sup>

Por lo tanto, el municipio se crea por comunidades, es decir, un grupo de personas que guardan entre ellas un vínculo cultural, racial, ideológico, moral e inclusive religioso. Entonces el municipio es consecuencia de la organización comunitaria, es una construcción social, es “el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”<sup>22</sup>

### **c) Concepto positivista**

En esta visión el municipio no es consecuencia directa del desarrollo social o de la naturaleza del ser humano. Por el contrario, el municipio existe en tanto la norma jurídica le reconoce sus características y regula su competencia, territorio y facultades. Es una unidad político-administrativa de contacto directo con la comunidad vecinal, reconocida por la norma jurídica, establecida en una pequeña demarcación territorial en la cual ejercerá sus facultades y cumplirá con sus funciones encomendadas.

“Es una institución político-administrativa, territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Perspectivas políticas jurídicas del municipio en México*, México, Trillas, 2013, p. 17.

<sup>22</sup> Citado por Márquez Romero, Raúl (coord.), *Derecho municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 201, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 201-202.

#### **d) Conclusión**

Se considera que el municipio es una organización política, cuyo origen y naturaleza se justifica como creación jurídico-política; además de que su estructura y organización han ido acoplándose a los ideales y necesidades de cada sociedad en particular. No concuerdo en que el municipio sea una construcción social o que surja paralelamente a la naturaleza del ser humano. Para nada estoy negando que existiera organizaciones sociopolíticas primitivas y justamente por ello no se les debe forzar a ver como antecedentes del municipio, menos, municipios primitivos. Me atrevo a definir al municipio como un primer nivel de gobierno autónomo, encargado de tener un contacto directo con los gobernados para satisfacer sus necesidades colectivas primarias.

Las organizaciones pre-estatales como las hordas, gremios, fratrias, tribus, *calpullis* o *gens* no deben ser consideradas como formas municipales porque sus características no son compatibles con el mismo. En dichas organizaciones encontramos que cada una de ellas cuenta con su propio ejército y existen en cuanto que son independientes con miras a una soberanía incompleta.

Querer ver en ellas una organización municipal, aunque sea primitiva, es forzar la adaptación de una organización política a estructuras sociales que son ancestrales a la forma del Estado. Si afirmamos que esas organizaciones son pre-municipales, entonces dejaríamos sin antecedentes al Estado. Por ello sostengo que el municipio no puede ser inherente a la naturaleza del ser humano o ser el resultado de un proceso social, porque desde su creación hasta la fecha, ha sido un nivel de gobierno para cumplir con servicios públicos y establecer un orden directo sobre la comunidad a su cargo.

## 1.2. Análisis del Municipio

### 1.2.1. Antecedentes del Municipio

Para nada el municipio es una creación novedosa, por el contrario, es una organización que ha ido desarrollándose en los complejos político-sociales desde la antigua Roma hasta la actualidad. El municipio propiamente surge con esa denominación en Roma, aunque su función era muy distinta a la de hoy día.

Desde Grecia podemos encontrar la *gens*; pero esa organización no es en sí misma una antecedente del municipio, simplemente se debe considerar como una organización socio-política primitiva que se desarrolló dentro de la Ciudad-Estado griega. Puede haber confusión de que la *gens* constituye una especie de municipio primitivo o natural, sin embargo, la *gens* fue una organización más compleja arraigada en los pueblos aqueos y después griegos que los vinculaba más como una comunidad que como un cuerpo político.

La necesidad que en esta investigación se estudie la *gens* es para tener la convicción que la denominación del municipio surge en Roma y dejar a un lado esa confusión con la *gens*.

#### 1.2.1.1. Grecia

Grecia fue una gran civilización cuna de la cultura, la política e ideología del mundo occidental. Para nada fue la primera organización social en la antigua Europa, pero sí la primera organización compleja *cuasi*-estatal. Fue una organización cosmopolita en la que convergieron distintos grupos con influencias de las culturas orientales que se mezclaron con la visión occidental.

La *gens* surge con el desplazamiento del matriarcado por el patriarcado con lo que se hace necesario identificar el parentesco, ya no por la descendencia de la

madre, sino del padre. Todos esos descendientes conformaban la *gens*. La *gens* tenía las siguientes características:

1. Solemnidades religiosas comunes y el derechos de sacerdocio en honor a un dios determinado...
2. Lugares comunes de inhumación
3. Derecho hereditario recíproco
4. Obligación recíproca de prestarse ayuda, socorro y apoyo contra la violencia
5. El derecho y el deber recíprocos de casarse en ciertos casos dentro de la *gens*, sobre todo tratándose de huérfanas o herederas
6. La posesión, en ciertos casos por lo menos, de una propiedad común, con un arconte y un tesoreros propios...
7. Descendencia según el derecho paterno...
8. La prohibición del matrimonio dentro de la *gens*, excepción hecha del matrimonio con las herederas...
9. El derecho de adopción en la *gens*, ejercido mediante la adopción en la familia...
10. El derecho de elegir y deponer a los jefes...<sup>24</sup>

Conforme a las anteriores características es claro que la *gens* griega no puede ser un antecedente del municipio. La *gens* tiende a ser una organización natural surgida en razón de la familia y el parentesco. En sí misma es una organización político-religiosa. Cada *gens* cuenta con sus propios ritos y creencias. Son grupos cerrados que difícilmente admiten la introducción de alguien ajeno a la familia sino es por medio del matrimonio.

---

<sup>24</sup> Engels, Friedrich, op. cit., nota 1, pp. 121-122.

### 1.2.1.2. Roma

Roma se caracterizó por su tradición militar – hijos de Marte – por lo que su grandeza territorial fue impresionante. Esa expansión fue en perjuicio de la libertad de pueblos que se regían por su propia forma de organización social y política, con una identidad cultural e ideológica característica, además de actividades económicas acordes a su ubicación geográfica.

A Los pueblos conquistados por Roma se les respeto su autonomía y raíces culturales, su única obligación fue dar total obediencia a Roma, apoyo militar y pagar sus tributos, convirtiéndose en municipios. Pues bien, “los investigadores colocan el nacimiento o aparición del municipio, como forma de organización política, en Roma, hacia el año 510 a.C., con Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio coleccionó y presentó un documento llamado *Lex papiria* o Papiriano.”<sup>25</sup>

El municipio tiene su origen en una tradición político-militar y fue un medio de que Roma no absorbiera la carga de ocuparse de la gobernabilidad y sostén económico de esos pueblos; finalmente su interés era obtener beneficios no adjudicarse más cargas. “La palabra municipio proviene del latín *municipium*, conformado por los vocablos *munio*, que significa cargo, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo; y de *capio* o *capere*, que significa asumir o hacerse cargo.”<sup>26</sup>

Fue una medida muy inteligente ya que de ese modo Roma no se veía con el deber de formar una burocracia compleja para mantener esos pueblos sometidos, sumándole que a Roma no le interesaba que esos pueblos se

---

<sup>25</sup> Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 21, p. 27.

<sup>26</sup> López Chavarría, José Luis, “*Incidencias del Derecho Romano y el Calpulli azteca en el municipalismo mexicano*”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en Homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, p. 335.

anexaran a la misma Roma, sólo era un interés territorial-agrario, militar y económico. Conservarles su autonomía fue la mejor manera de satisfacer los intereses latinos.

“Según Cicerón, el municipio era, en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”<sup>27</sup>. A ese tipo de pueblos o ciudades sometidas, sea por pacto (*socii*) o por conquista (*deditti*), se les denominó *municipia*, y se clasificó en tres tipos:

Los *Municipia foederata* eran ciudades libres que por pacto (*socii*) conocido como *foederata* se anexaban a Roma, se les reconocía derecho de ciudadanía romana, gozaban de autonomía administrativa y política, debían conservar un ejército auxiliar para cuando el ejército romano lo necesitara, además de que debían pagar tributo a Roma así como acatar las órdenes que excepcionalmente les diera. También se les conoció como *optimo jure*, al gozar de *jus suffragi* y *jus honorum*.

“Las antiguas ciudades de los cumanos, los acerranos, los atellanos y los tusculanos vecinos de los latinos, fueron los primeros en convertirse en municipios, bajo pactos firmados con Roma. Aricini, Caerites y Anagnini pasaron también a ser municipios por esa época.”<sup>28</sup>

Los *municipia socii* eran pueblos sometidos por pacto, es decir, no fueron conquistados militarmente, sino políticamente. Se les reconocían derechos civiles como el *ius commercii*, tenían cierta autonomía, debían pagar tributo. Excepcionalmente eran gobernados por un *praefectus*, el cual era designado por Roma. En ese caso se les consideraba *civitates sine suffragio*.

---

<sup>27</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1973, p. 870.

<sup>28</sup> López Chavarría, José Luis, *op. cit.*, p.335.

Finalmente, los *municipia coercitia* fueron pueblos sometidos militarmente, perdían total autonomía, su religión, sus costumbres y su territorio, pasando a ser propiedad de Roma. Su administración era encargada a un *praefectus* elegido por Roma. Debían pagar tributos especiales distintos a los anteriores *municipia*.

En la administración municipal intervenían la *curia* a la cual le correspondía la dirección del municipio, era su autoridad suprema conformada por los denominados *decuriones*. Le seguían los ediles, que eran una especie de vigilantes o supervisores, se encargaban de la seguridad, vigilancia en mercados y cuidado de los edificios públicos. Los *questores* se ocupaban del erario municipal y la actividad financiera. Los *pontífices* y *augures* se encargaron del culto municipal. Los *seviros augustales* protegían y velaban por el respeto y práctica al culto del imperio. El *defensor civitatis* responsable de la protección de la plebe en contra de injusticias y violencias.<sup>29</sup> El cargo en la curia era vitalicio, y los demás duraban un año.

El antecedente directo del municipio mexicano ciertamente está en Roma. Ya desde ese momento podemos encontrar distintas funciones y facultades que hasta la fecha conserva. Es una organización política dentro de una estructura enorme, en ese momento imperial, hoy estatal. Su objetivo fue facilitar la administración pública, para que esa macro estructura se encargara de asuntos que requieran de su mayor atención. Dos detalles interesantes son: que la autoridad central excepcionalmente podía intervenir en su gobierno y que los *municipia* debían pagar tributo a Roma, características que hoy en día se mantienen bajo distintos contextos. Es necesario tener atención en que el municipio romano era una entidad política más poderosa que el actual municipio al tener y sostener sus propias tropas para defender a Roma de las invasiones extranjeros y tenerlo a disposición para cuando le fuera requerido, así como sostenerse económicamente a sí mismo, lo cual exigía al municipio una mejor

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 337

administración para cubrir ese enorme gasto, por lo que una mala gestión era notable.

### 1.2.1.3. España

España, al haber sido un territorio conquistado por Roma, contó con una organización municipal. “Se consideró así a Cádiz como el primer municipio extraitálico fundado por Roma, a partir de lo cual, con posterioridad este privilegio se extendería a comunidades como: Urso (Osuna), Cártago Nova (Cartagena), Ilici (Elche), Augusta Emerita (Mérida), César Augusta (Zaragoza), Tarraco (Tarragona).”<sup>30</sup>

El Imperio Romano de occidente cayó en el 476 d. de C. como producto de su inestabilidad política interna y los excesivos gastos erogados para enfrentar las invasiones extranjeras, siendo derrotado por los germanos. Ante la incapacidad de los bárbaros de mantener unido el territorio romano, viene una etapa de desintegración del mismo. Ello dejaría a la iglesia católica en una posición hegemónica para poder intervenir en la organización política de los pueblos. Así es como inicia la Edad Media caracterizada por un sistema feudal y una organización política en reinados y principados autorizados por el papa.

La península Ibérica pasaría a ser un territorio sometido por los visigodos, quienes influenciados por el interés de los germanos de mantener la organización romana, conservan la figura del municipio pero sin ningún tipo de autonomía. Desaparece la curia, para ocupar el cargo un gobernador que representaba al rey. Por lo que respecta a las demás magistraturas, fueron conservadas. Como se dijo, con la latente intervención de la Iglesia en la política. En ese contexto los visigodos formaron dos instituciones municipales denominadas *conventus publicus victorinum* y el *placitum*.

---

<sup>30</sup> Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.* nota 21, p. 32.



El *placitum* era una organización colegiada de carácter judicial conformada por hombres libres para resolver los conflictos surgidos en el municipio; podría considerársele un jurado popular. El *conventus publicus victorinum* también eran un órgano colegiado pero con funciones administrativas.

En el siglo VIII los árabes con su fanatismo islámico y entrega militar derrocaron al gobierno visigodo y conquistaron gran parte de la península ibérica, convirtiéndose en una nueva provincia del califato islámico, denominándola *Al-Andalus*. Ese territorio era gobernado por un *Emir*, quien era la persona que representaba al *Califa*, que en ese momento pertenecía a la dinastía Omeya y su capital estaba en Damasco. En todo ese periodo la administración municipal desapareció como tal.

En el siglo VIII ante la caída de la dinastía Omeya por una revolución encabezada por la familia Abasí, Abd-al-Rahman I huyó a *Al-Andalus* declarándolo un emirato independiente del Califa Abasí, reconociéndolo sólo como autoridad religiosa. De este modo, Córdoba se convertiría en la nueva capital de este joven emirato.

Será hasta el siglo X d. de C. en el que Abd-al-Rahman III, nieto del fundador del emirato español, declara a la península Ibérica como el Califato de Córdoba, independizándose política y religiosamente del califato instaurado en Bagdaq. En este periodo “se unificó la administración de las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas<sup>31</sup>, llamados *Caídes* o *Alcaldís*”<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> En realidad sólo es un Califa, ya que el Califato era una organización política islámica que análogamente podría considerársele un imperio o reinado, aunque propiamente no es así, no obstante, es la comparación más sencilla.

<sup>32</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 20, p. 79.

El profundo arraigo de la idea del municipio haría que las distintas comunidades municipales se unieran para la reconquista de su territorio. Cada municipio se organizó militarmente para contener a los árabes y los reyes comenzaron a otorgar privilegios denominados *fueros municipales o cartas pueblas*, que eran documentos que les reconocían diversos derechos a los ocupantes de los territorios ganados a los árabes. Este proceso de independencia concluiría en el año 1031 d. de C.

De este modo, se conformaría el reinado de León, en el que se creó el *concilium* del que a su vez surge el concejo municipal el cual era políticamente y administrativamente autónomo del rey, cuyas decisiones se conocían como Ordenanzas. A la par surgen los *alcaldes* y el *judex*, quienes eran elegidos por la asamblea de vecinos para ejercer funciones jurisdiccionales.

Cada Concejo Municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados. “Había dos clases de concejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos”. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fue el Concejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento.<sup>33</sup>

A la par de los Concejos Municipales se fueron formando los feudos que daba el reinado como premio a los caudillos que enfrentaban a los árabes. No obstante, como es común en la historia, estos caudillos movidos por la obsesión de tener el poder, comenzaron a llevar acciones que atentaban contra la estabilidad municipal, sobre todo de naturaleza patrimonial. Dada la actuación del

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 80.

municipio en esa etapa de independencia, en 1020 Alfonso V dictó la ley llamada *Fuero de León* con la que se garantizó la existencia del municipio al reconocérsele a sus gobernados igualdad, garantías judiciales, libertad de comercio, se les permitía tener su propia fuerza armada e imponía límites a la corona. Este mismo proceso se siguió en el reinado de Aragón respetando tanto reyes como nobles la autonomía administrativa municipal que se iba construyendo con los distintos fueros emitidos.

El notable fortalecimiento de los municipios siguió alarmando a los señores feudales y a los nobles, por lo que entre los siglos X a XIII se tomaron medidas para debilitar al municipio y comenzar a centralizar el poder. Así en 1348 Alfonso X, el Sabio, suprimió todos los fueros municipales mediante la *Ley de las Siete Partidas*. En 1396 Enrique III de Castilla y León impuso a los municipios supervisores llamados *corregidores* con lo cual les quitó su autonomía.

Lo anterior generó una serie de levantamientos de grupos conocidos como comuneros, quienes el 31 de octubre de 1520 declararon la guerra contra el rey Carlos V, quien saldría victorioso sobre ellos y sometería totalmente a los municipios. Este proceso fue cerrado con la bula papal *Inter cetera*, con la cual el papa Alejandro VI concedió a los reyes católicos el reconocimiento para formar el reino de España y el comienzo de un poder centralizado; lo que significaría una decadencia del municipio en España, mientras que en América este resurgiría.

### **1.2.2. El municipio en el contexto contemporáneo**

En este tema se analizará la estructura del municipio en Alemania, Estados Unidos de América e Inglaterra, con fines comparativos. Este trío fue seleccionado bajo distintos criterios, pero que finalmente son trascendentes en esta investigación. Alemania se elige por ser un país cuyo sistema jurídico es parecido

al mexicano, al encontrarse en un federalismo republicano fundamentado en una constitución rígida y ser miembro de la Comunidad Europea.

Estados Unidos de América se eligió por las constantes relaciones económico – política que sostiene con México. Además de ser el país con una mayor antigüedad en su tradición federalista, cuyos ideales tomó Alexis de Tocqueville para proponer un sistema federal en los países Latinoamericanos.

En cuanto a Inglaterra, su estudio se hace por tener un sistema político y jurídico totalmente diferente a México. Se rige por una Monarquía parlamentaria bajo el sistema jurídico anglosajón *commonwealth*, que contrario al sistema romanista - positivista mexicano, es muy flexible, cercano a un realismo jurídico y un tanto más alejado de un *iuspositivismo*.

### **1.2.2.1. Alemania**

Alemania es un país atractivo en cuanto a su estudio porque en un periodo menor a cien años vivió muchas transformaciones políticas. Desde la llegada del *káiser* Otto Von Bismarck *el puño de hierro*; el intento de instaurar una democracia; la sorpresiva entrada del nacionalsocialismo; la división en dos territorios y finalmente la unificación de Alemania bajo una Federación democrática. Es claro que cada etapa generó constantes cambios en el papel que jugaba el municipio.

Pues nuestro estudio del municipio (*Gemeinden*) en Alemania inicia con *Karl Freiherr Von Stein* (1757-1831) quien fue el primer ministro en Prusia en 1807. En 1808 emitió una ordenanza municipal con la cual creó un excesivo control sobre el municipio y otorgó cargos honoríficos dentro de la administración municipal. Creó una asamblea municipal que era elegida por los gobernados, ésta

a su vez, elegía un Consejo Municipal encabezado por un alcalde y reconoció una autonomía municipal relativa.

Resulta curioso el sistema democrático implantado por *von Stein*: “A pesar de que –en comparación con el feudalismo– los ciudadanos tenían muchos más derechos, las Ordenanzas de *von Stein* todavía no eran democráticas. En los municipios sólo tenían derecho a voto aquellos ciudadanos que eran propietarios de tierras, de una fábrica o que pagaban una determinada cantidad de impuestos.”<sup>34</sup> Quizá esa limitación al voto universal se podría considerar un rompimiento de la democracia, no obstante, considero que sí es una democracia con una modalidad de restricción del voto que se sumó al requisito de ciudadanía; tales restricciones dejan entrever que el interés era que sólo votaran aquellas personas que realmente estaban vinculadas a su país, más allá de la sola residencia. Fue en 1918 cuando se instaló el voto universal en sentido estricto.

Siguiendo Alemania su curso natural, llegaría a sus entrañas el Nacionalsocialismo como una respuesta y necesidad para estabilizar la preocupante situación económica que Alemania vivió por la crisis de 1929. En 1933 Hitler sería canciller y en 1934 fue democráticamente electo como presidente de Alemania, que convertiría en el *III Reich*. Esa transformación rompería con el sistema democrático y republicano. En efecto, en 1935 el municipio se vio modificado al regirse por una ley de alcance nacional denominada Ley de los Municipios, que se justificaba en el sistema centralista y concentración de poder sobre el *Führer* propugnando desde su libro *Mein Kampf*.

La representación electoral fue sustituida por la representación corporativa o gremial, el ámbito competencial municipal se redujo sustancialmente y se dispuso el nombramiento del alcalde y del

---

<sup>34</sup> Mensing Friedhelm y Nagelschimitz Helmut, “El Autogobierno Municipal en la República Federal de Alemania”, trad. Riccken-Chavarría, Inés, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, núm 53, 1996, p. 69.

Consejo Municipal por el Estado y el partido. La Ordenanza Municipal de 1935 estableció por primera vez un Derecho municipal uniforme para todo el imperio alemán, así como para los Estados que se fue anexionando.<sup>35</sup>

Después de una cruenta batalla, en la que se unieron todas las potencias occidentales para destruir el régimen nacionalsocialista, Alemania fue repartida entre los países capitalistas y el régimen *stalinista*. Los primeros reorganizarían a la Alemania Federal y los segundos a la Alemania Demócrata. El municipio prácticamente desaparecería en la Alemania socialista al implantarse un gobierno centralista, en cambio, en la Alemania Federal Inglaterra reorganizaría los órdenes de gobierno, con lo que se retomó el municipio autónomo.

Fue entre 1967 a 1978 donde comenzó a reconsiderarse la importancia del *Gemeinder* para reasignarle la prestación de servicios públicos fundamentales para la población, como la construcción de carreteras, hospitales, colegios, centros deportivos, potabilización del agua y demás. Todas esas funciones fueron legisladas por los *Länder* sin permitir la intervención de la Federación.

Al unificarse las *Alemanias* esta se organizaría en una Federación del siguiente modo:

En general, en Alemania existen dos niveles de administración estatal: la Federación y los *länder*. Los municipios forman parte de los *länder*; no obstante, su derecho de autogobierno está garantizado por la Ley Fundamental. El artículo 28, apartado 1, dice: En los *länder*, distritos y municipio, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal,

---

<sup>35</sup> Díez Sastre, Silvia (coord.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, sin traductor a la vista, Cataluña, España, Con(textos) A/12, 2010, p.42.

directo, igual y secreto. Además en el apartado 2 “se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”. Este derecho de autogobierno se plasma en:

- La autonomía en materia de personal [...]
- La autonomía financiera [...]
- La autonomía organizativa [...]
- La autonomía jurídica [...]
- La autonomía fiscal [...]<sup>36</sup>

Algunas características de la democracia municipal alemana es que está regulada la iniciativa ciudadana, el plebiscito y el referéndum. En cuanto a su estructura política cuenta con una corporación, pleno o asamblea municipal, que es un órgano colegiado competente para resolver todos los asuntos administrativos y políticos del municipio, cuyas propuestas de solución son propias, formuladas por la administración o por la participación ciudadana. Asimismo, éstas son las encargadas de dirigir la administración y comisiones especializadas en temas municipales. Quien encabeza todos los órganos anteriores es el Alcalde elegido democráticamente.

Los municipios se agrupan en federaciones cuya función es “representar a los ciudadanos frente al gobierno federal en el *Bundestag*, en el *Bundesrat*, en organizaciones, federaciones, etc., y defender sus intereses.”<sup>37</sup> Este tipo de organización permite a los municipios contar con un mayor peso político, e inclusive, fortalecer su autonomía. También encontramos organizaciones supramunicipales, aunque más vinculadas con la organización ciudadana conocidas como *Kreise*.

---

<sup>36</sup> Mensing Friedhelm y Nagelschimitz Helmut, *op. cit.*, nota 16, p. 72.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 78.

En cuanto a su autonomía financiera o hacendaria, el *Gemeinder* cobra sus propios impuestos, colabora con los *länder* y la Federación para la recaudación fiscal; anualmente se realiza una compensación presupuestal entre la federación, los *länder* y los municipios; entre los *länder*, y, entre los mismos municipios dentro de un mismo *länder*, el cual es resultado del volumen de los ingresos obtenidos en conjunto.

Actualmente con el fortalecimiento de la Unión Europea el municipio alemán se ha visto debilitado por el fuerte peso político de los órganos comunitarios económicos europeos, a pesar de que en el artículo 3.2 *bis* establece el respeto a las estructuras políticas de cada país miembro:

*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.*

Hay una constante injerencia en la actividad administrativa y económica del municipio por parte de los órganos comunitarios, bajo el argumento de que su competencia se sule en beneficio de la comunidad europea, sobre todo en temas de comercio, contrataciones, libertades y derechos fundamentales. Esto ha provocado alarma en los gobiernos municipales que ven un panorama en que los gobiernos municipales serán centralizados. Este es un aspecto muy importante que debemos contemplar para las perspectivas del municipio mexicano y que necesariamente serán abordadas en el último capítulo de nuestra investigación.



En cuanto al futuro de municipio alemán, se han hecho planteamientos de las ideas del *New Public Management*:

“Este modelo fue propuesto en 1993 por la Reunión de los Municipios para la Simplificación Administrativa. A partir de este modelo se crea el concepto de la Administración municipal como “empresa prestadora de servicios”, las prestaciones administrativas como “productos” y las relaciones entre la Administración y los ciudadanos como relaciones de clientela. Se pretende construir una estructura descentralizada tanto desde el punto de vista de su dirección como de su organización, de carácter similar a la de una empresa.”<sup>38</sup>

#### **1.2.2.2. Reino Unido**

Su nombre oficial es *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, históricamente compuesta por las naciones de Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales. El municipio aparece formalmente en el año de 1835 con la *Municipal Corporations Act*. Previamente los gobiernos locales eran los condados, ciudades y parroquias, así como, autoridades locales que representaban directamente a la corona. Todos estos realizaban funciones administrativas, ya que las decisiones políticas eran tomadas sólo por el parlamento.

Con la *Municipal Corporation Act* se le permite a algunos ciudadanos (residentes y contribuyentes) elegir directamente a los representantes de los gobiernos locales, no obstante, no se les reconoce autonomía alguna, ya que el Parlamento es quien tomaba toda decisión política o económica. En 1888 se crearon los gobiernos locales denominados consejos condales (*County Council*).

---

<sup>38</sup> Díez Sastre, Silvia (coord.), *op. cit.*, nota 36, p. 47.

En 1929, se crearon los grandes municipios y los pequeños municipios, definidos según su territorio y población, que a su vez estaban dentro de los condados, que sería el equivalente a una entidad federativa en México.

Los municipios siguen careciendo de autonomía, pero ésta vez, en razón de que los condados intervenían directamente sobre los mismos. Después de la Segunda Guerra Mundial, el parlamento realizó diversas modificaciones en la organización política del Reino Unido más que nada territoriales, pero que en esencia conservaría el municipio, pero clasificado en municipios urbanos y rurales.

En 1998 como producto de los conflictos políticos entre la corona y las demás naciones que integran al Reino Unido, se creó la *Devolution Acts*, con la cual se le permitió a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, contar con gobiernos locales propios. Esto ha repercutido en que la organización administrativa de cada región difiere de la otra, lo cual incluye la organización municipal.

El Reino Unido tiene un proceso de descentralización regional extremadamente asimétrico, no hay dos regiones autónomas que tengan el mismo régimen legal. Cada una está constituida por su propia legislación en el Parlamento de *Westminster* o por acuerdos especiales en los peores casos como el de la Isla de *Man*. Ello refleja diferencias sociales básicas (por ejemplo Escocia tiene una sociedad civil altamente desarrollada y buscaba un alto grado de autonomía; las regiones inglesas no tienen sociedades civiles relevantes y no han montado campañas fuertes en pro de altos niveles de autonomía).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Greer, Scott, *Estudio comparado sobre los techos competenciales: Reino Unido*, Universitat Pompeu Fabra Barcelona, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, p. 3, [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_uk\\_es.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_uk_es.pdf)

A pesar de las anteriores divergencias, todos los municipios tienen el claro objetivo de cumplir de forma eficiente con los servicios públicos básicos, los cuales, son evaluados por el gobierno central británico.

Para el cumplimiento de esta función, el Gobierno británico establece un catálogo de “estándares” de calidad en los distintos servicios locales, que han de cumplirse necesariamente por los distintos Entes Locales (y de los cuales depende también su financiación). En términos jurídico-políticos, esta política de *Best Value* supone una restricción considerable de la autonomía local, en la medida en que los gobiernos municipales y condales actúan como órganos de cumplimiento o ejecución de los objetivos de calidad y eficiencia (en los servicios locales) fijados por el Gobierno británico.<sup>40</sup>

Previo a continuar con el análisis de la organización municipal actual en Reino Unido, es importante precisar que Reino Unido es un Estado unitario o centralista, aunque ello no ha impedido que se les otorgue ciertas prerrogativas de autonomía a Gales, Irlanda del Norte y Escocia. La soberanía recae en la Reina y el Parlamento, correctamente denominado *Parlamento de Westminster*. No cuenta con una constitución federal, pero los estatutos y acuerdos que emite el Parlamento de Westminster hacen las veces del orden constitucional. Ambas normatividades sólo pueden ser modificadas por el *Parlamento de Westminster*. Contrario a ello sí existen constituciones locales formalmente escritas en los Estatutos de Westminster para Irlanda del Norte, Escocia y Gales; ello debido a que se les ha reconocido cierta autonomía.

---

<sup>40</sup> Díez Sastre, Silvia (coord.), *op. cit.*, nota 36, p. 384.

Por la tradición la Reyna designa al Primer Ministro, pero ello sólo en apariencia, porque es bien sabido que por la presión política quien otorga ese cargo es el Parlamento.

Regresando a los gobiernos locales, particularmente el municipio, hasta la fecha a éste no se le reconoce autonomía, porque únicamente se les concibe como unidades administrativas-organizativas y prestadoras de servicios públicos. A pesar, de que al trío de Gales, Irlanda del Norte y Escocia se les ha reconocido autonomía, éstos han mantenido la tradición centralista, por lo que intervienen directamente en la administración municipal, y en el mismo grado, lo hace el gobierno central.

Lo anterior no implica que el régimen municipal no sea importante para la organización inglesa. Por el contrario, el municipio se ha vuelto clave para el Parlamento, convirtiéndose en un elemento esencial para que el gobierno central cumpla con la prestación del servicio público. No obstante, políticamente se han dado diversas discusiones sobre la posibilidad de otorgarle autonomía a los municipios. Producto de ello fue la presión ejercida para que el Parlamento aceptara suscribir la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) en 1998. Sin embargo, la consecuencia de ese documento fue darles autonomía a los gobiernos de Gales, Irlanda del Norte y Escocia; quedando expresamente excluidos los municipios a los cuales constantemente se les han impuesto mayores limitaciones que lo alejan de obtener su autonomía, pero que se sopesa con los procesos democráticos para la elección de alcalde.

La organización municipal difiere entre Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, en razón de la autonomía y la creación de sus propios parlamentos locales. No obstante, ello no implica que el *Parlamento de Westminster* no pueda intervenir en su organización, inclusive puede modificarlo sin ningún obstáculo. “Todas las municipalidades en cualquiera de las áreas –Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales- están sujetas al mismo régimen. Irlanda del Norte y

Escocia puede establecer su propio régimen; Gales debe trabajar también con la legislación "primaria" de Westminster.<sup>41</sup>

En cuanto a la organización local, existen dos tipos de organizaciones. Un sistema mixto, en el cual en algunas ciudades conviven el condado y el municipio, cada uno representado en sus respectivos concejos; el sistema es un gobierno unitario, es decir, no existe el condado ni el municipio, sino que una autoridad central cumple con las dos competencias. Éstas son denominadas *Metropolitan Authorities* que gobiernan en los *Metropolitan Districts*, *Metropolitan Boroughs* o *City Councils*, de los cuales hay 36 en Inglaterra. Y las *Welsh Unitary Authorities* en Gales, el cual se encuentra organizado de ese modo en todo su territorio.

En el sistema bi-competencial el municipio y el condado conviven armónicamente. Comparten la responsabilidad de prestar los servicios públicos. “Los condados prestan algunos servicios (educación, servicios sociales, estándares comerciales, etc.), cerca de un 80% del total, y los municipios prestan otros (vivienda, medio ambiente, etc.)”.<sup>42</sup>

Los concejos son los órganos de gobierno de las autoridades locales, tanto condales como municipales, que son precedidos por un alcalde. El concejo es elegido por el voto popular. En lo que se refiere al alcalde existen tres métodos para su designación. En el primero denominado *mayor and cabinet executive*, el alcalde es elegido por votación popular, y éste tiene la posibilidad de nombrar a dos o más concejales para formar el ejecutivo. En el segundo sistema - el cual se aplica en la mayoría de los municipios – es conocido como *leader and cabinet executive*, el alcalde (*executive leader*) es elegido por el Concejo y éste a su vez selecciona a dos o más concejales para formar así el ejecutivo. En el *mayor and council manager executive* el alcalde es elegido por voto popular y el Concejo le

---

<sup>41</sup> Greer, Scott, *op. cit.*, nota 40, p. 11.

<sup>42</sup> Díez Sastre, Silvia (coord.), *op. cit.*, nota 36, p. 398.

designa un profesional como asistente (*council manager*) para formar parte del ejecutivo.

Los órganos anteriores están a cargo de la administración municipal. Se les reconocen facultades reglamentarias, pero ello no implica una autonomía normativa porque esa facultad les es delegada por el Parlamento y se encuentra limitada a las disposiciones que emita el Parlamento, además de que este puede discrecionalmente abrogar o reformar los reglamentos que ha emitido el concejo municipal. En relación a la prestación del servicio público, el sector privado tiene una gran intervención en su prestación, de modo que el municipio ha dejado de prestar servicios directamente, convirtiéndose en mero administrador de los recursos para pagar a los prestadores del servicio. Por último, los gobiernos carecen de total autonomía financiera, así que los ingresos que le corresponden a cada municipio es el que la Tesorería Central les designe.

### **1.2.2.3. Estados Unidos de América**

Está constituido en una República Federal, la cual adoptó desde el momento de su independencia en 1789. Este país es producto de la unión de 13 colonias, por ello la necesidad de constituirse en un estado descentralizado, aunado a que un motivo de su independencia fue el descontento por el centralismo impuesto por la corona inglesa.

Territorialmente se compone de 50 estados, un distrito federal, dos estados asociados (*commonwealths*), que son Puerto Rico y *Northern Marianas* y un estado libre asociado denominado Micronesia.

Cuenta con una constitución formalmente escrita que se compone por 27 enmiendas que contienen los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos norteamericanos, así como, algunas disposiciones esenciales sobre

su organización política. Pero constantemente se va construyendo mediante la interpretación que realiza la Suprema Corte. Los estados cuentan con sus propias constituciones, naturalmente, deben estar en armonía con la constitución federal.

Su forma de gobierno es democrática, aunque generalmente la voluntad de los estados más grandes se impone a los de menor tamaño, dado que los votos no son personalizados, sino que se contabilizan en bloques. Cada estado es representado por dos Senadores, por lo que, en total hay 100 senadores.

El régimen municipal no está expresamente reconocido en la Constitución Federal. Por ello, su reglamentación y organización le compete a cada estado, considerándose a ambos como gobiernos locales. “El territorio de los Estados Unidos de América incluye en su estructura la institución identificada como *county* o condado, que al ser figura de un sistema consuetudinario incluye diversas formas establecidas en los territorios con población de origen diverso.”<sup>43</sup> Existen 30,944 gobiernos locales, que se constituye por 19,492 gobiernos municipales (*municipal government*), 16,519 municipios (*townships*) y 3,033 condados (*county*)<sup>44</sup> -la diferencia entre el *municipal government* y el *townships* es que los últimos tienen poblaciones más pequeñas-.

De este modo tenemos que los niveles de gobierno en los Estados Unidos son el gobierno estatal, gobierno de los condados y gobiernos municipales, que pueden ser denominados como ciudades, pueblos o pequeñas localidades. No obstante la anterior clasificación, el nivel de gobierno que más se asemeja al municipio mexicano es el condado. Empero, ambos niveles de gobierno se organizan de un modo muy parecido.

---

<sup>43</sup> Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 21, p. 41.

<sup>44</sup> Number of Municipal Governments & Population Distribution, en National League of Cities, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/number-of-municipal-governments-and-population-distribution>

El municipio tiene poblaciones muy pequeñas que oscilan entre los 10,000 y 100,000 habitantes. El *township* tiene poblaciones más pequeñas, pero sus funciones son las mismas que el *municipal government*. Se organizan en base a una carta municipal que es “el documento legal que define la organización, facultades, funciones, y procedimiento esenciales del gobierno de la ciudad. La carta también detalla la forma del gobierno municipal, del cual hay cinco formas históricas: consejo-administrador, consejo-alcalde, comisión, junta municipal y junta municipal representativa.”<sup>45</sup>

El consejo-administrador es la forma más utilizada, el consejo es elegido democráticamente y el alcalde se elige de entre los miembros del consejo. En el sistema consejo-alcalde, tanto el alcalde como el consejo son elegidos democráticamente; cada legislación determinará si el alcalde tiene más peso que el consejo (*strong mayor*) o si este es inferior al consejo (*weak mayor*). En el sistema de comisión mediante votaciones ciudadanas se elige un comisionado para cada área específica (seguridad, educación, agua, salud, finanzas). En la junta municipal todos los gobernados se reúnen y toman las decisiones mediante votación, eligiendo a la persona para ejecutar esa decisión. En la junta municipal representativa los ciudadanos eligen a las personas que los representaran en la junta municipal.

La X enmienda reconoce autonomía (*home rule*) a los estados al señalar que : “Las atribuciones que la Constitución no ha delegado a los Estados Unidos ni

---

<sup>45</sup> Forms of Municipal Government, en National League of Cities, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-government>.

El texto original es el siguiente: *A municipal charter is the legal document that defines the organization, powers, functions, and essential procedures of the city government. The charter also details the form of municipal government, of which there are historically five forms: council-manager, mayor-council, commission, town meeting and representative town meeting.*



prohibido a los Estados, quedarán reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.” De este modo, la autonomía estatal se encuentra expresamente reconocida, no así la del condado o la municipal, y ello se explica porque los condados, en los primeros siglos de existencia de los Estados Unidos de América, fueron creados como unidades administrativas para facilitar la labor de los estados. Fue a partir de la Segunda Guerra Mundial que se les otorgó autonomía para cumplir con la prestación de servicios públicos y la posibilidad de generar ingresos.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, tanto en el condado como en el municipio, para erradicar la corrupción y el clientelismo político, se implementó el *city management*, que consiste en un sistema público de carrera basado en el concurso para adquirir algún puesto público, la protección de buenos empleados y se definió un sistema de sueldos. Se creó la figura del gerente municipal cuya función es la administración de los servicios públicos que presta el municipio o el condado y la administración interna de la institución, de este modo, se evita que tenga compromisos o presiones por los partidos políticos. Carece de funciones políticas, pero cuenta con voz ante el consejo para emitir sus opiniones sobre ciertos temas que se estén discutiendo. No obstante, debe acatar las decisiones tomadas por el Consejo.

En México esta figura ha operado, bajo características locales, en Tijuana, Baja California y en la delegación Miguel Hidalgo (del Distrito Federal) como Gerente Delegacional. En Texcoco, Estado de México, existe pero con funciones y alcances limitados aunque apunta a su implementación. En algunos municipios se ha debatido intensamente su adopción.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Taller de "El Administrador Municipal" (City Manager), ICMA University, consultada en 14 de octubre de 2013, <http://www.icmala.org/index.php?option=content&task=blogcategory&id=78&idparent=230&Itemid=221>

### 1.3. El municipio en México

El municipio se instauró en México con la imposición de la Nueva España. Previamente dominaban los mexicas desde el centro del país hasta Centroamérica y mantenían relaciones comerciales con Sudamérica. La organización social era escalonada-clasista, centralista y unipersonal. Quien gobernaba era el *Tlatoani*, quien era un líder religioso, político y militar.

A la organización política que adoptaron se le conoce como *calpulli*, cuya cabeza era el *tlatoani*, le seguía el *teachcauh* (administrador general), *tequitlatos* o capataces, después los *calpixques* que recaudaban tributos y los *tlacuilos* o escribano, que eran los cronistas del *calpulli*<sup>47</sup>

El *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada *calpulli* tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular.<sup>48</sup>

Es cierto que el *calpulli* fue una forma de organización política, no obstante, desde punto de vista muy particular no podemos equipararla a un antecedente del municipio. Sus responsabilidades, funciones y organización como haber tenido a su cargo el ejército, el culto, además de ser un gobierno que pretendía ser soberano, denotan que fue una forma pre-estatal, mas no pre-municipal. Por ello, es incompatible como antecedente del municipio, negándose a coincidir con

---

<sup>47</sup> Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 21, p. 52.

<sup>48</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 20, p. 33.

Ochoa Campos que sea un antecedente del municipio; adhiriéndome a la opinión de los Doctores Pérez Hernández y Rendón Huerta.

### **1.3.1. La Nueva España**

Con la llegada a América por parte de Cristóbal Colón en 1492, la corona española comenzó a organizar una serie de expediciones de exploración en el territorio americano. En 1511 se organizó una expedición militar encabezada por Diego Velázquez quien era acompañado por Hernán Cortés como su secretario. Esta expedición concluiría con la conquista del territorio cubano y la instauración de un gobierno súbdito de los reyes católicos.

En 1518 el gobernador Diego Velázquez decidió revocar el cargo de general a Hernán Cortés para la inspección de las nuevas tierras (México). No obstante, en 1519 en compañía de 508 soldados, cien marineros, 16 caballos, 11 navíos grandes, 32 ballesteros y 13 escopeteros, Cortés salió de Cuba antes de que se le destituyera.

Llegó a Cozumel, de ahí partió al río Grijalva, después de atravesarlo llegó a Tabasco, sometiendo a las pequeñas tribus que ocupaban ese territorio. Posteriormente partieron a San Juan de Ulúa, en seguida arribarían a lo que hoy es el Estado de Veracruz. A lo largo de su campaña algunos pueblos fueron militarmente sometidos, inclusive casi destruidos; ese temor provocó que los siguientes pueblos – totonacas – decidieran aliarse a Cortés, declarando su insubordinación a Moctezuma, quien era el tlatoani en la Gran Tenochtitlán.

Con esa ayuda tan presta acordamos de fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, en unos llanos, media legua del pueblo, que estaba como fortaleza que se dice Quiauiztlan, y trazada iglesia y plaza y atarazanas, y todas las cosas que convenían para ser villa,

e hicimos una fortaleza y desde en los cimientos, y en acabarla de tener alta para enmaderar y hechas troneras y cubos y barbacanas.<sup>49</sup>

Fue el 22 de abril de 1519 cuando la Villa Rica de la Vera Cruz se fundó como primer municipio en la Nueva España. Su objetivo fue principalmente militar, por un lado, fue para llevar a cabo alianzas con los pueblos sometido por Tenochtitlan; por otro lado, para contener los enfrentamientos militares con Diego de Velázquez.

La Villa Rica de la Vera Cruz se instauró en nombre y representación de la corona española. Cortés fue nombrado general y justicia mayor; nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás cargos del cabildo. Una vez que ocuparon el cargo, autorizaron a Cortés la conquista de las nuevas tierras, es decir, quien autorizó la conquista no fue la corona española, sino un municipio<sup>50</sup>. Con el avance del ejército de Cortés fueron conquistados nuevos pueblos, algunos pacíficamente otros militarmente y ahí fueron instaurados gobiernos locales a la forma municipal. Uno de ellos fue el municipio de Coyoacán “sitio cercano a la Gran Tenochtitlan, donde, fiel a su costumbre de buscar seguridad jurídica y política, lleva a cabo la fundación y erección del ayuntamiento respectivo el 13 de agosto de 1521”<sup>51</sup>

De este modo en México se implantó el municipio como ayuntamiento y cabildo, bajo un sistema centralizado por la corona española ante su desconfianza por los nuevos grupos de poder que surgían en este territorio americano. Las

---

<sup>49</sup> Díaz del Castillo, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, 20ª ed., México, Porrúa, 2002, p.81.

<sup>50</sup> Ochoa Campos, Moisés, “Evolución del municipio mexicano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, número 53, 1996, p. 25.

<sup>51</sup> Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 21, p. 61.

ordenanzas municipales debían ser aprobadas por la corona española, y posteriormente también debían ser confirmadas por el virrey. Esa centralización generó diversos problemas con el municipio debido a la distancia entre éstos y la corona española, que repercutió en una deficiente administración y altos niveles de corrupción.

“El ayuntamiento y el cabildo constituían la base de la pirámide administrativa, social y política de la Colonia, y su importancia descansaba en el hecho de que era la única institución en donde criollos y mestizos podían medir su influencia y poder político.”<sup>52</sup> Los puestos en el municipio colonial eran designados mediante elecciones de los habitantes del municipio. Posteriormente, comenzaron a venderse y heredarse, con la finalidad de que esos puestos sólo los ocuparan españoles naturales; sin embargo, fue un craso error cometido por la corona española, ya que con el afán de limitar la participación democrática de los nativos y criollos, dieron inicio a un proceso de criollización del municipio.

El español natural compraba el cargo de edil, y lo heredaba a su hijo que ya era un criollo por haber nacido en la Nueva España. Esto repercutiría en la vida de los criollos al tener una intervención directa en la vida política de la Nueva España y con el tiempo fueron haciéndose de mayor poder político, que al final fue un elemento más que permitió la independencia.

En 1808 Napoleón Bonaparte sometió a España e impuso como nuevo rey a su hermano José Bonaparte conocido como *Pepe Botella*, se crearon las prefecturas como un poder intermedio entre el virrey y el ayuntamiento, con lo cual, el ayuntamiento se vio debilitado.

---

<sup>52</sup> Flores Caballero, Romeo, *El municipio: colonial y republicano*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Los gobiernos locales en la perspectiva internacional, México, número 53, 1996, p. 19.

Entre otras razones, la anterior generó descontento entre los criollos quienes ya habían acumulado un considerable poder político y económico. Ante esas circunstancias el gobierno francés fue desconocido mediante el *Acta del Ayuntamiento de México*. Esto conllevaría a las cruentas batallas que en un inicio sólo tenían por objeto obligar a la familia Bonaparte abdicar la corona y con el tiempo tomaría un rumbo distinto hacia la exigencia de formar una Nación independiente.

Ante la ocupación francesa, los españoles liberales se organizaron para combatir el gobierno francés. En 1810 se reunieron en Cádiz, territorio que aún no era ocupado por las tropas francesas. En esa reunión se decidió hacer una nueva Constitución cuyo objetivo fuera limitar el poder del monarca, abolir el feudalismo, reconocer igualdad entre los americanos y españoles, así como, la desaparición de la inquisición.

En 1812 fue publicada la Constitución de Cádiz con una clara tendencia liberal, cuyo nombre correcto es Constitución Política de la Monarquía Española. Se compone de 10 títulos y 384 artículos. Se incluye la soberanía nacional, se limita a la monarquía, reconoce al catolicismo como religión oficial, divide los poderes, establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos. En su artículo 309 reconoció la existencia de los ayuntamientos:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos ó alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presidios por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> González Oropeza, Manuel, *et. al.*, *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 165.

El ayuntamiento debía contar con una población no menor a mil personas; los alcaldes, regidores y procuradores debían ser elegidos por los pueblos cada año. A los ayuntamientos les compete la policía de salubridad y comodidad, es auxiliar del alcalde, recaudamiento y distribución de contribuciones, tiene a su cargo escuelas públicas, cuidado de hospitales, caminos y vialidades, así como, la emisión de ordenanzas municipales.

La Constitución de Cádiz fue importante porque sirvió de modelo para las nuevas constituciones de las jóvenes naciones soberanas. En 1814 fue abolida por el rey Fernando VII comenzando a formar un estado absolutista. Esa medida enardecería los movimientos independentistas americanos por ver perdidos derechos y concesiones que tanto les había costado obtenerlos.

### **1.3.2. México independiente**

#### **1.3.2.1. El reglamento provisional político del Imperio Mexicano**

El 27 de septiembre de 1821 concluyó el movimiento de independencia en México, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México. Una vez logrado el desprendimiento de la corona española se instauró un impero que sólo duró dos años. En ese corto periodo fue discutido un documento denominado *Reglamento provisional político del Imperio mexicano*.

En su artículo 7° se previó que los mexicanos podrían elegir el ayuntamiento en el que quisieran residir y en él deberían jurar su fidelidad al Emperador. El artículo 21 ordenó la elección de ayuntamientos para el año 1823. Se creó la figura del jefe político el cual tenía a su cargo inspeccionar a los alcaldes, regidores y síndicos. Además de que era competente para verificar que los ayuntamientos cumplieran con sus funciones (artículos 54 y 95).

En la sección séptima se reguló el ayuntamiento. Se previó la elección de ayuntamientos. Se crearon dos tipos de ayuntamiento: el de capital de provincia y el de pueblos, el primero debía tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico; en los segundos sólo una persona por cada uno de los puestos enunciados. De las elecciones daban fe el cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que fuera en lugar de dicho jefe (artículo 94).

El municipio contaba con cierta autonomía en cuanto a su gestión, pero no financiera; además con la supervisión del jefe político se veía limitado, en su de por sí poca, autonomía, porque el jefe político representaba directamente al emperador, con lo que podía ser un herramienta política de presión para los ayuntamientos.

### **1.3.2.2. Constitución de 1824**

Ante la desilusión del impero por la mala gestión de Iturbide, además de las pugnas internas y la influencia del federalismo estadounidense, se le dio la espalda al Imperio. Así en 1824 se instauró una forma de estado federal constitucional.

Ni el municipio ni el ayuntamiento tuvieron un reconocimiento expreso en esta Constitución. Realmente constituye un retroceso respecto de la Constitución de Cádiz y documentos como Sentimientos de la Nación del excelso José María Morelos y Pavón, porque no hay ni un solo reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre. Es un cuerpo orgánico que sólo tienen por objeto fijar las reglas de organización política del país.

En cuanto al municipio, sin bien nada dice, tampoco lo prohíbe; aunado a que les permitió a los estados elegir libremente su organización gubernamental y



administración. Por lo que quedó a discrecionalidad de cada gobierno local la formación o no de municipios. No podemos sostener que por esas razones el municipio haya desaparecido, por el contrario, el municipio se mantuvo en razón de formar parte de la tradición política mexicana. “El municipio se mantuvo, pues en materia de su régimen interno, los diferentes estados de la nueva república copiaron la Constitución de Cádiz.”<sup>54</sup>

### 1.3.2.3. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

El 15 de septiembre de 1835 fue publicada la también conocida Constitución Centralista de 1836, debido a que cambió el régimen federal, al régimen centralista, manteniendo la separación de poderes. En esta se creó un llamado “Cuarto Poder”, que fue el Supremo Poder Conservador que en la práctica sirvió para que dos poderes sometieran al tercero conforme a sus intereses políticos, ya que el cuarto poder sólo podía intervenir mediante la petición de dos poderes: ejecutivo-legislativo, legislativo-judicial, judicial-ejecutivo.

Ese documento se conformaba de siete leyes, de las cuales, la sexta se refiere al *gobierno interior de los pueblos*. Los estados desaparecen y los sustituyen departamentos. Se reconoce la existencia de los Ayuntamientos en poblados mayores a cuatro mil personas, donde hubiere menos personas se instauraron jueces de paz (artículo 22). Al Ayuntamiento se le niega total autonomía. El gobernador departamental tiene facultades para resolver sus conflictos electorales y para suspenderlos (artículos 7.8 y 7.9.). Las Juntas departamentales tienen competencia para iniciar leyes relativas a la administración municipal, formar ordenanzas municipales y reglamentos de policía (artículo 14.1 y

---

<sup>54</sup> Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, México, El Colegio de México-CEI, 1995, p. 235.

14.7). Se crea un prefecto al cual le corresponde supervisar que los Ayuntamientos cumplan con sus obligaciones. Esas obligaciones fueron:

Art. 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad: cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios: promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

El alcalde tenía la función de ser conciliador, presidir juicios verbales en asuntos urgentes, llevar a cabo diligencias encargadas por autoridades judiciales; era elegido democráticamente, contrario a los jueces de paz que eran elegidos por el sub-prefecto, que a su vez designaba el prefecto (artículos 26, 27, 29 y 30).

El municipio se convirtió en una unidad administrativa únicamente para cumplir con los servicios públicos básicos. Se le negó autonomía de gestión y hacendaria; esto refleja que el municipio se ha ido transformado y adaptado a los distintos cambios políticos. Ciertamente es que su forma y organización son distintas, pero su existencia aunque sea de nombre y de competencia territorial se ha conservado.

Los constantes cambios de impero a república federal, luego a gobierno central, fue el reflejo de las pugnas políticas internas que desembocarían en las confrontaciones entre los liberales y conservadores, que al final ninguno servía a México. Por un lado, los liberales encabezados por Benito Juárez, tenían su lealtad para Estados Unidos de América. Por otro lado, los conservadores con sus

ideas occidentales, deseaban que gobernara un europeo. Finalmente, los liberales prevalecerían y harían que México retornara al sistema federal, por medio de la constitución de 1857.

#### **1.3.2.4. Constitución de 1857**

Este documento político fundamental no regula al municipio. Pero de su texto se desprende su existencia, como lo es el artículo 31, fracción segunda, que marca como obligación de todo mexicano contribuir para el gasto público del municipio; y, en el numeral 36, que señala como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando su propiedad y su actividad industrial, laboral o profesional, si la tuviera. En el artículo 72, fracción VI, se reconoce la elección popular de la autoridades municipales.

Es interesante como una constitución federal no regulara directamente los principios sobre los que debería erigirse el municipio, en cambio, las constituciones centralistas si lo reconocen, aunque sin autonomía. Quizá esto indica que el sistema centralista necesita aún más del municipio centralizado, que la federación del municipio federal. Con ello no quiero decir que el municipio sea rechazado por el sistema federal, pero si destacar que en los primero años del federalismo mexicano no se le dio al municipio la importancia que merecía; ocurriendo todo lo contrario con el sistema centralista a la usanza inglesa.

Las pugnas continuarían y ésta vez le correspondería a los conservadores derrotar a los liberales, imponiendo un imperio a cargo de Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria. El Emperador con su amplia formación y con la intención de mantenerse en el poder logró la publicación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

### 1.3.2.5. Estatuto provisional del Imperio Mexicano

En este ordenamiento se constituye una monarquía moderada hereditaria, con un príncipe católico. El Emperador gobernaba por medio de un Ministerio integrado por nueve Departamentos Ministeriales y se creó un Tribunal especial de cuentas. El imperio se divide en ocho grandes territorios. Se crearon Comisarios Imperiales, que le corresponde verificar que los funcionarios no cometan abusos; y Visitadores con funciones de fiscalización a los Tribunales, ciudades u oficinas.

En el título IX se regula a los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades. Los prefectos son nombrados por el Emperador, les correspondió la administración de los Departamentos y paralelamente tuvo un Consejo de Gobierno departamental. Reconoce que cada población tendría su organización municipal (artículo 36). Su dirección estaba a cargo de un alcalde, al cual le correspondía (artículo 39):

- 1ª. Presidir los Ayuntamientos.
- 2ª. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.
- 3ª. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- 4ª. Representar judicial y extrajudicialmente (sic) la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Las contribuciones municipales eran determinadas por el emperador. Se designa un *letrado* para fungir como asesor del alcalde. El ayuntamiento debe formar el Consejo de Municipio elegido democráticamente. Es claro que Maximiliano reconoció la importancia del municipio, a grado tal que una ley general se ocupó de los principios de organización de los mismos. No debe pasar por alto, la figura del asesor del alcalde que se parece el *city management* en

Estados Unidos de América. Sobre ese tema se hablará más en el capítulo correspondiente.

#### **1.3.2.6. Porfiriato: sistema jurídico municipal centralista**

Con la derrota de Maximiliano de Habsburgo, el gobierno juarista retomó el poder, con ello, la Constitución de 1857. En 1876 Porfirio Díaz tomó la presidencia mexicana, despojando de ella a Lerdo de Tejada. A partir de ese momento inició el Porfiriato en México, el cual se extendió hasta 1911.

Aprovechando que en la constitución de 1857 no había una regulación sobre el municipio, Díaz implementó un sistema municipal centralista quitándole al municipio todo tipo de autonomía. Como un mero órgano administrativo, el municipio era supervisado por un prefecto o jefe político que era el intermediario entre los municipios y el gobierno central.

#### **1.3.2.7. Congreso Constituyente**

En 1910 inició formalmente la Revolución, aunque previamente con los hermanos Flores Magón se estaba gestando este movimiento, quienes en 1906 lanzaron el plan del Partido Liberal Mexicano, en el cual ya se contemplaba la libertad municipal. Porfirio Díaz logró avances en tecnología, cultura y obra pública; sin embargo, su política generó descontento por la notoria desigualdad social, además de su permanencia casi vitalicia en el poder. Por ello, Francisco I. Madero al haber perdido la contienda electoral para la Presidencia, el 5 de octubre de 1910 lanzó el Plan de San Luis desconociendo a Díaz como presidente, se autoproclamó Jefe de la Revolución y presidente temporal de México, proclamaba la libertad municipal, además de convocar el inicio de la Revolución Mexicana para el día 20 de noviembre.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza lanzó el Plan de Guadalupe, en el cual también se proclama la autonomía municipal. A partir de ese momento se aglutinarían distintos personajes de distinto estrato social: militares, campesinos, políticos y ciudadanos se unieron para cambiar la realidad de México. Superando conflictos político-militares internos y la intervención política extranjera, la Revolución concluyó formalmente con la publicación de la Constitución en 5 de febrero de 1917.

A lo largo de este difícil camino reformador, la idea de la autonomía municipal no fue abandonada, fue “una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las leyes de 1914, expedidas en Veracruz.”<sup>55</sup>

### **1.3.3. La constitución de 1917**

En la quincuagésima novena sesión ordinaria, celebrada el miércoles 24 de enero de 1917, el Constituyente comenzó la discusión del artículo 115. El reconocimiento del municipio y su autonomía política para nada fue motivo de disenso. Por el contrario, todos los legisladores tuvieron la convicción de que el municipio tenía que institucionalizarse desde la constitución, por haber sido una de las tantas exigencias en la Revolución; además de que su autonomía administrativa y política convivía armónicamente con el sistema federal que se retomaba.

Sin embargo, el tema de la autonomía hacendaria o financiera generó fuertes disputas que se ventilaron a lo largo de varias sesiones. Los argumentos en contra de la autonomía hacendaria, podemos enumerarlos en los siguientes puntos:

---

<sup>55</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 51, p. 26.

- Una heterogeneidad propicia a la desigualdad normativa y organizativa entre los municipios.
- Irregularidad e inseguridad laboral para los trabajadores del municipio, al momento de cambio de administración (diputado Rodríguez González).
- Con la libertad los ayuntamientos actúan de manera arbitraria, por ello resultaría necesario que los gobiernos locales los supervisen. (diputado Rodríguez González)
- Los municipios no pueden ser gobiernos soberanos, por lo que en materia hacendaria deben sujetarse a la normatividad de la entidad federativa (diputado Álvarez José).
- Se les puede otorgar autonomía hacendaria, pero bajo la tutela de supervisores del Estado, que den cuenta a la legislatura sobre el ejercicio del gasto público (diputado Álvarez José).
- La autonomía debe otorgarse pero ser supervisada para evitar abusos por éste (diputado Reynoso).
- Total libertad al municipio lo haría incurrir en *libertinaje* (diputado Reynoso).
- El personal municipal no es apto para integrar un buen sistema contable, o bien, intencionadamente puede defraudar los intereses del municipio (diputado Cepeda Medrano).
- Debe haber unión política y evitar que el municipio se convierta en una autoridad dentro del Estado (diputado Cepeda Medrano).
- El municipio podría verse fácilmente engañado por *tinterillos* - personas que tienen conocimientos jurídicos sin ser abogados-

Los argumentos que se dieron a favor de la autonomía hacendaria, medularmente sostenían lo siguiente:

- En razón de las distancias y la deficiencia de los medios de comunicación, la Federación cometería fácilmente errores en la

erogación del gasto público, lo cual, afectaría no sólo al municipio sino también a las entidades federativas (diputado Jara).

- No puede haber una verdadera libertad política sin libertad económica (diputados Jara y Lizardi).
- Las autoridades municipales son las únicas que pueden saber con exactitud cómo erogar el gasto público según las necesidades y particularidades del municipio que gobiernan (diputado Jara).
- Se incentiva la sana competencia entre municipios para lograr mejores resultados (diputado Jara).
- La libre disposición de los recursos hace más eficiente la actividad municipal (diputado Reynoso).
- No puede haber municipio libre sin autonomía hacendaria (diputado Medina).
- El principio de organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre (diputado Medina).
- La decisión de darle autonomía hacendaria al municipio debe recaer en las entidades federativas, ya que ésta funcionará o no según sus particularidades. (diputado Lizardi)

Después de elocuentes discursos, accidentadas ironías y vehementes opiniones, el pleno determinó concederle al municipio una autonomía hacendaria limitada, al tener las entidades federativas intervención en la fijación de las contribuciones municipales. El cinco de febrero de 1917 la Constitución fue publicada. En el artículo 115, se les ordenó a los Estados establecer dentro de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Al municipio se le reconoció una autonomía política, y como ya se dijo, una autonomía financiera limitada en cuanto a sus facultades reglamentarias:

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 administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

#### **1.3.4. Reformas al artículo 115 Constitucional**

Desde 1917 a la fecha, el artículo 115 ha sufrido múltiples reformas: en 29 de abril de 1933, con la cual se prohíbe la reelección inmediata de gobernadores, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. El 8 de enero de 1943, se define con mayor exactitud las reglas de reelección limitadas en la anterior reforma. El 12 de febrero de 1947, se reconoce el voto de la mujer en las elecciones municipales. El 6 de febrero de 1976, se le otorga a los municipios facultades reglamentarias en materia de centros urbanos. El 6 de diciembre de 1977, se introduce el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios. El 3 de febrero de 1983, se reforma el artículo 115 sobre facultades y atribuciones que fortalecieron al municipio, que habremos de analizar en el tercer capítulo.

En 17 de marzo de 1987, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos y se refiere a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores. El 23 de diciembre de 1999 se reconoce al municipio como nivel de gobierno, lo cual conlleva una serie de

modificaciones cuya importancia y trascendencia será analizada en el capítulo tercero como punto de partida para abordar la situación actual del municipio. En 14 de agosto de 2001, se les permitió a las comunidades indígenas dentro del ámbito territorial municipal coordinarse y asociarse.

En 18 de junio de 2008, se dejó a cargo del presidente municipal el mando de la policía preventiva, pero en los términos de la ley de seguridad pública estatal, además de que se le da mando al gobernador en los casos de *fuera mayor o alteración grave del orden público*; a esa reforma se suma la del 24 de agosto de 2009 en la que se faculta a las legislaturas de los estados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, para revisar y fiscalizar sus cuentas y el presupuesto de egresos queda a manos de los Ayuntamientos. Esta última modificación también será materia de análisis en el tercer capítulo. Es pertinente señalar que las dos últimas reformas mencionadas constituyen un retroceso a la libertad municipal porque de nueva cuenta se le somete a los gobiernos locales. Claro es que el municipio no es ningún ente soberano, no obstante, al otorgarle poder a las entidades federativas sobre ellos, se ven limitados por todos los intereses políticos y económicos de los gobiernos estatales en turno.

Finalmente en veintiséis de mayo de dos mil quince, fue realizada en la Constitución de los artículos 25, 73, fracción I a VII, 79, 108, 116, 117, en el paquete de reformas denominado Disciplina Financiera para Estados y Municipios. Aunque esas reformas no modificaron el 115 constitucional, las mismas sí trascienden a la autonomía financiera municipal porque se le da mayor participación a las Entidades Federativas y a la Federación, en el tema de endeudamiento municipal. Aspecto que se analizará más adelante.

## CAPÍTULO DOS

### REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Se analizará el conjunto de normas jurídicas que regulan la figura del Municipio desde el nivel constitucional hasta su propia normatividad, tomando como referencia el Estado de México. Esa Entidad Federativa se toma como muestra por ser el Estado donde se está desarrollando esta investigación; pero ello no significa que el estudio sólo sea dirigido a la entidad federativa o algún municipio en especial. No se toma un solo Municipio para efecto de su estudio normativo porque la investigación se enfoca al estudio del Municipio como institución.

#### **2.1. El municipio a nivel Constitucional: un Panorama General**

En la legislación mexicana la institución del Municipio se encuentra regida y prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubicándose en el Título Quinto, denominado *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*. Ese artículo tiene una naturaleza descriptiva y estructural, ya que nos define la forma en que habrán de organizarse los municipios, así como, sus atribuciones y obligaciones. Se divide en ocho fracciones, que serán los temas a abordar en este título, sin perder de vista la fracción IV, que constituye el tema medular de la investigación:

- I. Organización y autonomía política del Municipio
- II. Personalidad y facultad reglamentaria del municipio
- III. Servicios públicos municipales
- IV. Autonomía financiera del Municipio
- V. Obra pública
- VI. Coordinación de los tres niveles de gobierno en centros urbanos
- VII. Seguridad Pública
- VIII. Representación proporcional y relaciones de trabajo

### **2.1.1. Organización y autonomía política del Municipio**

En armonía con el artículo 40 de la Carta Magna, en el artículo 115, primer párrafo del mismo ordenamiento se establece que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.”

El anterior artículo ubica claramente el Municipio en México. Es evidente que el Municipio tiene una naturaleza especial en cuanto a lo territorial, político y administrativo; además que se le reconoce como base organizativa de las entidades federativas. El Municipio es la primera unidad gubernativa a través, de la cual, la Federación ejerce su Poder, derogándole una serie de atribuciones y obligaciones para flexibilizar la labor de gobernar; no sin antes establecerle su forma y organización.

Así bien, en la fracción I, del 115 constitucional en congruencia con el principio democrático contenido en los artículos 40 y 41 constitucionales, establece que:

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.

Del anterior precepto debemos considerar dos elementos: el primero que el municipio debe establecer un régimen de mayorías, es decir, democrático, por virtud, del cual serán elegidas las personas que integran su órgano de gobierno. Sin ser óbice que la modalidad de elección es directa. El segundo elemento que

debemos considerar es el órgano que ha de llevar la dirección del Municipio: el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado que tiene la representación del Municipio, a través del cual, se ejercen las facultades administrativas y reglamentarias otorgadas por la Constitución y las leyes locales; mismos que habrán de tomar sus decisiones por mayoría. En el Diccionario Jurídico Mexicano, se define como la “corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles con el objeto de que administren los intereses del municipio.”<sup>56</sup>

La cabeza del municipio es el Ayuntamiento, que en México se integra por un Presidente Municipal, síndicos y regidores -cuyas actividades y facultades habremos de desarrollar en el tema respectivo-. Cada uno de los elementos personales del Ayuntamiento son elegidos mediante el voto popular, pudiendo ser reelegidos pero no para mandatos inmediatos posteriores. El número de personas que integran cada Ayuntamiento se define por la cantidad de población y el espacio geográfico que ocupa el municipio, por ello cada Municipio cuenta con un número variable de síndicos y regidores.

La autonomía política del municipio sólo se expresa en tanto esté actuando dentro de su margen establecido en la ley. El Municipio fácticamente queda subordinado al gobierno de la entidad federativa a la que pertenezca, lo que podemos concebir con las facultades que se les otorga a las legislaturas locales de ordenar la suspensión o desaparición de ayuntamientos; así como, la facultad de revocar el mandato a alguno de sus miembros.

---

<sup>56</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 11ª. ed, México, Porrúa-UNAM, 1998, t. A-CH, p. 304.

Lo cual resulta cuestionable, porque las autoridades municipales quedan inmersas en un rol político, en el que las facultades del gobierno local pueden ser medios para coaccionar las decisiones de los gobiernos municipales. De este modo, se vuelve un medio peligroso que puede generar conflictos locales en los que finalmente prevalece el gobierno estatal. Por ello, al momento de hablar de una autonomía política para el Municipio, es necesario, reconsiderar realmente hasta donde llega esa autonomía dado todos los intereses políticos y roles de poder que se juegan desde los gobiernos locales; y, que efectivamente trascienden en la gobernabilidad de los municipios.

### **2.1.2. Personalidad del municipio**

En la fracción II se regula la calidad que tiene el Municipio como persona jurídica, lo que se confirma con el artículo 25, fracción I, del Código Civil Federal que claramente señala que los Municipios son personas morales, o mejor dichas, personas jurídicas, con lo que se le reconoce personalidad jurídica. En términos generales, resulta ser un ente colectivo cuya existencia se justifica en tanto la norma jurídica le reconozca la misma, compuesto por un conjunto de personas físicas encargadas de su funcionamiento y operabilidad; como vimos, en el caso del Municipio los responsables directos de ello son las personas que integran el Ayuntamiento.

Por ser una persona jurídica pública u oficial, es la norma la que debe definir el alcance de su personalidad jurídica. Para el caso, a los Municipios se les da autonomía de gestión en su patrimonio. Esto implica que pueden disponer libremente de aquellos bienes que son considerados de su propiedad, siendo éstos aquellos “necesarios para la realización de su objeto o fines.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ley General de Bienes Nacionales, art. 116, segundo párrafo.

De conformidad con el artículo 767 del Código Civil Federal, los bienes de dominio del poder público se clasifican en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Esto nos lleva a afirmar que la libertad de gestión municipal se constriñe a los bienes propios.

No aplica para aquellos bienes municipales catalogados como de uso común o de los destinados a un servicio público, porque estos no son considerados como patrimonio del municipio, sino de la colectividad. Así lo convalida el siguiente criterio, en que se establece que la prestación del servicio público forma parte de los derechos humanos de los habitantes. Además de abordar un tema en relación a la limitación de los embargos decretados a los municipios, los cuales, se encuentran muy limitados, dada la posibilidad de afectar la autonomía para administrar su hacienda:

ORDEN DE EMBARGO DECRETADA CONTRA UN AYUNTAMIENTO SOBRE SUS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DERIVADA DE UN JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ESTIMA INFUNDADO EL INCIDENTE POR EL QUE SE SOLICITÓ SU CANCELACIÓN PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. El precepto 114, fracción III, de la Ley de Amparo dispone que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito, entre otros casos, cuando se reclamen actos ejecutados después de concluido el juicio y, en tratándose de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieran dejado sin defensa al quejoso. Sobre esa base normativa, cuando se reclama en amparo indirecto la resolución que estimó infundado el incidente de cancelación de una orden de embargo, al no corresponder a la última resolución dictada dentro de la etapa de ejecución del laudo, se actualiza la

causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del numeral 73, en relación con el aludido artículo 114, fracción III. Pese a ello, cuando la demanda de amparo es promovida por un Ayuntamiento condenado en un juicio laboral burocrático, en contra del posible embargo que pueda decretarse sobre sus bienes de dominio público, los cuales destina para la prestación de los servicios públicos, entonces, debe admitirse, con fundamento en la fracción IV del invocado artículo 114, que prevé que se pedirá el amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; se estima así, porque de dejarse de analizar el tema planteado en amparo, y de subsistir la decisión de estimar infundada la cancelación de la orden de embargo, ello podría incidir no sólo en el correcto ejercicio de las funciones que conciernen a la entidad pública quejosa, sino que también afectaría inmediata y directamente los derechos humanos de los habitantes del Municipio de que se trate, al poner en riesgo la prestación de los servicios públicos previstos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales son destinatarios; además de que podría afectarse el régimen de libre administración hacendaria del quejoso del cual goza conforme a la fracción IV del referido artículo 115, y que le permite disponer y aplicar sus recursos para satisfacer sus necesidades y cumplir con sus fines públicos, o incluso, podrían afectarse recursos que si bien integran el patrimonio municipal no participan de dicho régimen, como es el caso de las participaciones federales, las cuales no pueden desviarse para fines distintos a los que fueron previstas; aspectos que, desde luego, serían imposibles de reparar, aun en el hipotético caso de que se concediera el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento de ejecución del laudo.



Dicha postura se justifica si se tiene presente que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 108/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 6, de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL AMPARO INDIRECTO PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CONTRA ACTOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CUANDO AFECTEN DE MANERA DIRECTA DERECHOS SUSTANTIVOS DEL PROMOVENTE.", sustentó el criterio excepcional de que contra los actos dictados después de concluido el juicio sí es procedente el amparo indirecto, siempre y cuando se trate de aquellos que afectan de modo irreparable derechos sustantivos, en términos de la fracción IV del citado numeral 114, y que tengan autonomía respecto de la cosa juzgada en el juicio natural.<sup>58</sup>

Por lo tanto, los bienes de dominio y uso públicos quedan sujetos a la función pública administrativa que tiene el municipio de prestar a los gobernados; y su control se refiere a las obligaciones que tiene el municipio, mas no a una prerrogativa de libertad de gestión municipal. De este modo, los bienes propios pueden estar sujetos a las reglas del derecho privado, en cambio, los bienes de uso común y los destinados a un servicio público, nunca podrán estar sujetos a las reglas del derecho privado por ser inembargables, imprescriptibles e inalienables.

---

<sup>58</sup> Tesis VII.2o.(IV Región) 3 L (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3., lib. XX, mayo de 2013, p. 2009.

### 2.1.3. Facultad reglamentaria

De conformidad con la fracción II, del artículo 115 Constitucional, los ayuntamientos tienen 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.

Es claro que la anterior hipótesis le concede al Ayuntamiento una facultad reglamentaria, parecida a la que goza el ejecutivo federal. No es legislativa porque no emite leyes ni sigue un proceso legislativo. Pero si reglamentario porque le da las atribuciones necesarias para emitir normas jurídicas cuyo fin sea organizar y regular, a su comunidad y a sí mismo, del modo que considere más conveniente para cumplir con su función pública de acuerdo a su competencia administrativa.

Es una facultad reglamentaria porque: "proviene de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley."<sup>59</sup>

Por su importancia se cita textualmente el contenido de los cinco apartados que definen el objeto de las normas que puede y debe expedir el Ayuntamiento:

---

<sup>59</sup> Tesis P./J. 79/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p. 1067.

**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)** [...] 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 [...]

**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;

Éste último párrafo se complementa con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación será la competente para dirimir conflictos entre un Estado y uno de sus Municipios, cuando se trate la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Es decir, que las legislaturas podrán emitir normas para resolver conflictos entre el gobierno local y sus municipios; sin embargo, cuando ese conflicto incluya temas de constitucionalidad, no será aplicable las disposiciones de las legislaturas, sino que se deberá acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver ese conflicto a través de una controversia constitucional.

Naturalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tener el control concentrado de la constitucionalidad, es el órgano encargado de dirimir ese tipo de conflictos a través del medio de control de constitucionalidad, denominado controversia constitucional. Por la exclusión de la facultad de la Corte y la especialidad del conflicto por ser de naturaleza constitucional, debemos tener presente que será la Corte la competente para resolver esos conflictos, no teniendo aplicación las disposiciones de la legislatura.

Retornando al análisis de la facultad reglamentaria municipal, líneas anteriores habíamos establecido que era parecida a la del Ejecutivo Federal, más no igual. En un principio es idéntica, en tanto, su producción normativa debe estar *ad hoc* con las leyes de que derivan. En este caso, las leyes federales y locales que emita la legislatura de la entidad federativa a la cual pertenezca el Municipio. Sin embargo, conforme a las fracciones previamente citadas, se le da una mayor amplitud a su facultad reglamentaria respecto de la que enviste el ejecutivo federal.

Es decir, las normas que emite no necesariamente están delimitadas y orientadas por una ley, sino que tienen la libertad de emitir normas en tanto cumpla con los anteriores objetivos, que principalmente permite que cada municipio emita normas jurídicas distintas de acuerdo a las necesidades y

características de la comunidad que gobiernan, obviamente dentro de su esfera competencial. Resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia producto de una contradicción de tesis:

### **MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD**

**REGLAMENTARIA.** A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y

urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.<sup>60</sup>

#### **2.1.4. Servicios públicos municipales**

En el primer capítulo habíamos comentado que una de las cargas del Estado es la prestación de los servicios públicos. Además de que la definición de *cuáles* y *cómo* habrían de prestarse dependían del sistema político y económico adoptado por cada Estado.

Así en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reforma publicada el 23 de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, se puntualizó cuáles eran los servicios públicos que debe prestar el municipio:

- 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.

---

<sup>60</sup> Tesis P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXII, octubre de 2005, p. 2069.

- 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.

La prestación de los servicios públicos es una expresión de la autonomía política de los Municipios porque en la forma en que se han de prestar, su calidad, circunstancia y alcances los define el gobierno municipal sin ninguna injerencia externa. Finalmente cada Municipio determinará la manera en que habrá de prestar el servicio público, conforme a los principios de generalidad, continuidad y calidad. Así lo ha sostenido y apreciado el Doctor Pérez Hernández:

Autonomía de gobierno o política, expresada mediante la capacidad para elegir a sus gobernantes o integrantes del ayuntamiento, junto con la capacidad para ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que la ley establece, así como la capacidad para asociarse libremente con otros municipios, al fin y al cabo las limitaciones a la autonomía sólo pueden derivar de la Constitución y las leyes secundarias.<sup>61</sup>

Podríamos afirmar que los servicios públicos enunciados son de primera necesidad e indispensables para el desarrollo en comunidad, además de referirse a aspectos muy básicos de la población local. Sin embargo, la lista puede ser diversa, con más servicios o menos servicios. Todo depende de la realidad que se viva en cada país y de la voluntad del legislador de apegarse o no a ella.

---

<sup>61</sup> Pérez Hernández, *Op. cit.*, p.157

Por esa razón no nos es permitido establecer que tales servicios son exclusivos del municipio. Para efectos de nuestra constitución es el municipio el obligado y competente para prestarlos, pero ello no significa que esos servicios sean inherentes y universales a la competencia e institución municipal, como dice Carlos Morán:

La competencia municipal depende no sólo de lo que la Constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente: a) de lo que las demás disposiciones legales regulen; b) de la racionalidad con que esté hecha la división político-territorial del país; c) del tipo de territorio urbano, rural, etcétera y de la población participante o desentendida sobre el que ejerza jurisdicción del municipio; d) del papel que juegue en la realidad del municipio en el conjunto de la administración pública; e) de los recursos humanos y económicos con que estén dotados los gobiernos y administraciones municipales.<sup>62</sup>

En la prestación de los servicios públicos es importante comentar el punto relativo a la coordinación municipal en la prestación de los servicios públicos, que fue introducida a la fracción en estudio, por reforma de 23 de diciembre de 1999. Esa hipótesis autoriza que los Municipios, obviamente por conducto de sus respectivos ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse *para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan*.

Al preverse la unión municipal en la prestación de los servicios públicos, deja en evidencia que es posible la coordinación en otros planos, como lo podría

---

<sup>62</sup> Morán, Carlos, *La competencia municipal, ámbitos más cualificados*, ponencia, Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, I.E.A.L., 1967, t.1, p.614.



ser el financiero que forma parte de la investigación desarrollada, que será expuesto en futuros capítulos. Inclusive esta coordinación puede generarse con la Federación y las Entidades Federativas, de conformidad con la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.1.5. Obra pública**

La fracción V le otorga al municipio competencia, y a su vez, la carga de realizar todos los actos jurídicos necesarios para la proyección, planeación y ejecución de programas en desarrollo urbano, planificación territorial, uso de suelo, obra y construcción, transporte público y zonificación; sin que esto necesite mayores comentarios:

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

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

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

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

**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

**i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

Esta fracción se vincula con la fracción VI, que otorga competencia a la Federación y las entidades federativas para coordinarse con el Municipio, en aquellos casos en que dos o más centros urbanos de distintos municipios de distintas entidades federativas formen una continuidad demográfica; para efectos del desarrollo de dichos lugares.

### **2.1.6. Seguridad Pública**

La Seguridad Pública es una función pública, es decir, es una actividad que necesariamente debe realizar el Estado, en este caso, el Municipio. Se trata de una actividad que no puede ser concesionada a particulares. Necesariamente debe ser prestada por la autoridad, dada su importancia, para el caso, la seguridad personal de los gobernados. Es decir, que la paz y tranquilidad social hacia lo interno del país es de tal trascendencia que se determina que esa actividad no puede estar a cargo de algún particular.

En ese sentido cada municipio cuenta con su propia policía municipal, que se regula de acuerdo a la ley que emita la legislatura de la entidad federativa que pertenezca, la cual será aplicable a todos los municipios de ésta.

De acuerdo a la fracción VII el cuerpo policiaco municipal se encuentra directamente a cargo del presidente municipal, que se regulará a través del Bando Municipal correspondiente; definiendo cada una de las funciones cotidianas y ordinarias del cuerpo policiaco, debiendo guardar total armonía con la ley local respectiva.

No debemos soslayar que existe la posibilidad de que el Gobernador de la Entidad Federativa, de manera temporal asuma la dirección del cuerpo de seguridad municipal; lo cual puede ocurrir sólo bajo dos hipótesis: por fuerza mayor o alteración grave del orden público. Entendamos que la primera obedece a hechos naturales, en tanto, la segunda se relaciona con el caso fortuito, es decir, hechos de procedencia humana con la particularidad que genere una alteración grave al orden público. Un ejemplo claro de esto puede ser los eventos paramilitares surgidos con las policías comunitarias en el Estado de Michoacán a finales del año 2013. Este ejemplo nos lleva a un punto de mayor envergadura, que consiste en el mando que adquiere la Federación sobre la policía municipal, que se prevé en la misma fracción en estudio.

Tema que resulta igualmente preocupante, porque vemos un verdadero sometimiento del municipio ante el Gobierno Federal y Local, al punto de que sin mayor preámbulo la Federación ha disuelto los cuerpos policiacos municipales, violentando claramente la hipótesis legal en estudio. Ese problema corresponde a otro tema que no es abordado en esta investigación. Sin embargo, nos vemos forzados a mencionarlo, para tener presente el riesgo de las prácticas centralistas en una República so pretexto de la ineficiencia e ineficacia municipal. Iniciativa arbitraria que también podría ser aplicada en lo referente al ámbito financiero municipal.

### **2.1.7. Representación proporcional y relaciones de trabajo**

Sin mayor comentario, sólo se precisa que en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, se prevé que a las entidades federativas les corresponde emitir los dispositivos legales necesarios que garanticen la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; que va de la mano con los principios democráticos establecidos en la fracción I, ya comentada.

También hace referencia que “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.”

### **2.1.8. La autonomía financiera del Municipio desde la Constitución**

Las atribuciones que tiene el Municipio en materia financiera se localizan en la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que no pueden desvincularse de otros preceptos constitucionales que analizaremos en esta apartado. En primer lugar, la fracción en estudio señala: “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.”

Lo primero que llama la atención es la locución *administrar libremente su hacienda*. Recordemos que la administración es la segunda etapa de la actividad financiera del Estado. Pues bien, la Ley Fundamental le da la posibilidad al Municipio que decida sin intervención de una voluntad externa, determinar la forma en que habrá de aplicar el gasto público, sin embargo, puede que ese término para estos efectos sea de mayor alcance y que veremos más adelante.

Al concepto *hacienda* el legislador le dio una denotación de ingresos; porque adelante nos indica que se compondrá de los rendimientos que generen: los bienes que les pertenezcan, contribuciones y *otros ingresos*. Es esa última parte donde el legislador nos establece el contenido del concepto hacienda, es decir, ingresos.

En ese entendido, en cada uno de los siguientes incisos se establece como se conformará cada uno de los rubros que integraran los ingresos que el municipio podrá administrar libremente. Primeramente nos encontramos con las contribuciones, previstas en el inciso 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.

Las contribuciones que percibirá el Municipio serán referentes a ingresos directos obtenidos de gravámenes relacionados con inmuebles y algunas actividades referentes a éste. Ejemplo de ello es el impuesto predial, concerniente a la propiedad de un inmueble. Debemos notar que las tasas o tarifas de esas contribuciones las fija la entidad federativa en la Ley de Ingresos que corresponda. Quedando cada Municipio a expensas de la legislatura de la entidad federativa a que pertenezca. Inclusive, dicho numeral establece la posibilidad que los municipios concedan a las entidades federativas, vía convenio, sus funciones relacionadas a la administración de sus contribuciones. Peculiaridades que serán analizadas en el siguiente capítulo.

La siguiente fuente de ingresos del municipio previstos en el inciso b), son las participaciones federales. Éstos son recursos económicos que el gobierno

federal proporciona a las entidades federativas, para que a su vez, distribuyan una parte de esos ingresos entre los municipios que conforman la entidad. De ahí que la misma Ley fundamental prevea: “**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.”

Los montos que proporcione la Federación se ven reflejados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que por método analizaremos páginas adelante.

El último rubro de los tipos de ingresos con que contará el Municipio son: “c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.” De conformidad con el artículo 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, este tipo de ingresos reciben el nombre de derechos que son “contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.” También pueden ser aprovechamientos, que de acuerdo al artículo 3º del mismo ordenamiento, son “los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

En los aprovechamientos es donde se ubican los ingresos por financiamientos, es decir, que se originan por deuda pública. Sin embargo, de conformidad con el artículo 117, fracción VIII de nuestra Carta Magna, la posibilidad de contraer deuda queda limitada por el fin al que ha de destinarse. Esto es, el Municipio sólo puede contraer deuda para financiar inversiones públicas, productivas y refinanciamiento o reestructura de deuda. Si el motivo del endeudamiento fuere para cubrir otra necesidad económica u operativa del Municipio, dicho acto sería inconstitucional. Particularidad que se resalta desde este momento, ya que parte del punto medular de esta investigación son los altos

montos de deuda pública que tienen los municipios y que será objeto de estudio en el tercer capítulo.

Así podemos comprender las tres fuentes de ingresos del Municipio, que conformarán su gasto público anual; insistiendo que el municipio tiene libertad en administrar sus recursos, compartiendo con la Entidad Federativa las otras dos fases de la actividad financiera. Por un lado, les corresponderá definir los ingresos a que tendrá derecho el Municipio, en torno a las contribuciones descritas en los incisos a) y c). Al Municipio sólo se le permite proponer a las legislaturas los montos de las contribuciones a que tiene derecho; lo que no vincula a la legislatura, porque hemos señalado, es tan sólo una propuesta. Evidentemente esta actividad desemboca en la atribución de las legislaturas de discutir y aprobar la ley de ingresos de cada municipio.

Otro aspecto importante, es que las legislaturas tienen facultades de fiscalización sobre el ejercicio de ingresos del municipio. De ahí que en el penúltimo párrafo de la fracción IV en estudio, establezca que a las legislaturas de los estados les corresponderá revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales.

Entonces al Municipio, por conducto de su Ayuntamiento tiene una autonomía plena en la aprobación de su presupuesto de egresos y ejecución, -salvo un par de excepciones que analizaremos-, como un claro ejercicio de su autonomía para administrar sus ingresos, que deberá ser de manera directa. En el presupuesto de egresos el ayuntamiento tiene la *libertad* de establecer los tabuladores que perciban los servidores públicos municipales, cuyos parámetros y límites se encuentran en el artículo 127 constitucional en seis fracciones; en las cuales se establecen diversas circunstancias para determinar la remuneración de los servidores públicos, para este caso, municipales; los cuales deberán cumplir con los principios de ser una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

El precepto constitucional aludido establece distintos criterios un tanto subjetivos para que sean fijados los montos de las retribuciones. Sin embargo, contiene un criterio más que objetivo, al establecer en su fracción II:

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Esto significa que un presidente municipal puede recibir hasta una remuneración igual a la del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 es de \$204,825.00 (doscientos cuatro mil ochocientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, como percepción ordinaria, y extraordinaria \$49,755.00 (Cuarenta y nueve mil setecientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), debido a su autonomía financiera. Puntos como éste, serán analizados en el capítulo tercero, sin embargo, por su importancia fue insoslayable referirlo.

#### **2.1.9. Los principios de la administración de los recursos**

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” Los principios que enuncia este artículo deben observarse en la administración de los recursos públicos previamente, en el momento y posteriormente de haberse ejercido el gasto público.

Su estricto cumplimiento es vital para garantizar una adecuada



administración de los recursos públicos, para así ofrecer seguridad jurídica y económica a los gobernados. Además que sólo bajo esas características el ciudadano puede ver reflejados los beneficios de cumplir con el pago de sus contribuciones. Por ello es importante precisar a qué se refiere cada uno de esos principios.

Eficacia se refiere a la obtención de los resultados y fines establecidos, es decir, que el objetivo planteado con cada partida presupuestaria sea alcanzado en su totalidad. La fracción XI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que es “lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

Eficiencia se refiere a que los métodos y procesos sean los idóneos para alcanzar los objetivos y finalidades señalados en ley. O como lo establece la fracción XII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que relaciona la eficiencia con el tiempo y la forma en que se ejerce el gasto público para alcanzar los fines establecidos en la ley.

La economía comprende gastar del modo más adecuado a los intereses y fines que se pretenden alcanzar, es decir, gastar lo menos posible sin dejar de ser eficaz y eficiente. La honradez se relaciona con la rectitud con que se debe conducir el servidor público en la forma de erogar el gasto público ética y moralmente aceptada, efectivamente está sujeto a criterios de valoración. Y la transparencia que va de la mano con las garantías constitucionales de acceso a la información pública, como la posibilidad real de que los gobernados tengan acceso y conocimiento efectivo en la forma en que se eroga el gasto público.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos da una definición de cada uno de ellos, de una manera simple y concreta:

**GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.** Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.<sup>63</sup>

Estos principios al estar contenidos en la Carta Magna son de observancia estricta y general para todos los servidores públicos, en todos los niveles de gobiernos, en toda función pública relacionada con la actividad financiera del Estado. Su aplicación es concurrente, es decir, que aunque en las normatividades

---

<sup>63</sup> Tesis 1a. CXLV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 2712.

federales, locales o municipales no se llegaren a prever estos principios, los mismos serán observados de manera puntual por cada servidor público relacionado con la actividad financiera del estado en el ejercicio de sus funciones.

## **2.2. El municipio a nivel Federal**

Los Municipios reciben ingresos de la Federación por conducto de las entidades federativas. Obviamente esa parte de la actividad financiera se encuentra regulada desde leyes emitidas directamente por el Congreso de la Unión, como lo son la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **2.2.1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

De conformidad con su artículo 1°, el objeto de esa ley es reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. De manera concreta regula toda actividad en la que se utilicen recursos públicos federales. Su aplicación es de índole objetiva sin importar el sujeto que realice la actividad, incluyendo los Municipios.

En la misma se regulan los principios rectores y reglas que deben observarse en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos<sup>64</sup>. Dentro de esas reglas, está la consideración de aportar ingresos a los municipios con fines sociales o infraestructurales.

En cuanto a las aportaciones federales con fin infraestructural, se le permite al municipio presentar propuestas de estudios para la realización de obras asociadas a proyectos de los sectores de comunicaciones, transportes, hidráulico,

---

<sup>64</sup> Que conforme al artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sólo tendrán vigencia de un año.

medio ambiente y turístico.<sup>65</sup> Las aportaciones con fines sociales reciben la denominación de Subsidios, que el artículo 2º, fracción LIII, define como:

Las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Los ingresos destinados al Municipio, son entregados a las entidades federativas para que éstas a su vez lo entreguen al municipio correspondiente. Y ese mismo proceso sigue la fiscalización de esos recursos. Es decir, será la entidad federativa la que supervisará al Municipio sobre el ejercicio de ese gasto e informará a la Secretaría de la Función Pública, lo cual ocurrirá trimestralmente.<sup>66</sup>

Conforme a lo anterior queda en evidencia que las aportaciones federales que recibe el Municipio se refieren a fines que benefician directamente a la población, por ello, la autoridad municipal no puede darle un fin distinto, como lo podría ser su gasto corriente o adquisición de bienes propios. Ahora bien, veremos el papel que juega el Municipio en la recaudación de contribuciones federales.

### **2.2.2. Ley de Coordinación Fiscal**

Esta ley se refiere a la actividad fiscal del Estado, en la cual también participa el Municipio. Es cierto que el tema de investigación va enfocado al modo en que se administra y ejerce el gasto público, sin embargo, veremos que esta

---

<sup>65</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 48.

<sup>66</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 85 y 110.

actividad coordinada toma relevancia, ya que le permite al Municipio captar una mayor aportación federal. Así lo podemos inferir de la lectura de su artículo 1º:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Conforme al anterior precepto, dicha ley regula dos aspectos de interés para el Municipio, uno: su participación en la recaudación de contribuciones de naturaleza federal, y dos: los parámetros para determinar el monto de participación que tendrá sobre los ingresos federales.

Para que un Municipio pueda participar en la distribución de ingresos coordinados, debe adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante convenio suscrito con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobado por las legislaturas de la entidad federativa a la que pertenezca.

Independientemente que el Municipio y las Entidades Federativas participen en la coordinación fiscal, tendrán derecho a recibir aportaciones de la Federación provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal

participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Estos ingresos guardan armonía con los subsidios que habla la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que su fin sigue siendo preponderantemente social. Es importante destacar que esas aportaciones son condicionadas a un objetivo específico y en lograr el fin planteado; por lo que son fiscalizadas por la Federación, pero no sólo en su erogación, sino en lograr los fines programados.

Debemos distinguir dos tipos de fondos cuyos ingresos son destinados al Municipio: Fondo General de Participaciones y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. El primero es resultado de las cantidades captadas en un ejercicio fiscal por las entidades federativas y los Municipios, respecto del cual participaran en el 20% recaudado<sup>67</sup>. Y será distribuido propiamente entre las entidades participantes en la coordinación fiscal; a su vez, las legislaturas establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general,<sup>68</sup> que no podrá ser inferior al 20% de lo que reciba la Entidad Federativa y que deberán entregar en efectivo.

El segundo Fondo, se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación y será distribuido entre todos los Municipios del país en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa.<sup>69</sup> Mensualmente se entregará por conducto de las entidades federativas, que no podrán limitar ni condicionar su entrega,<sup>70</sup> sin embargo, lo distribuirá en proporción al número de habitantes con que cuente cada Municipio<sup>71</sup> Los ingresos obtenidos de este modo, de acuerdo al artículo 37 del ordenamiento en estudio se destinarán:

...a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la

---

<sup>67</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2.

<sup>68</sup> *Ibidem*, artículo 6.

<sup>69</sup> *Ibidem*, artículo 38.

<sup>70</sup> *Ibidem*, artículo 36.

<sup>71</sup> *Ibidem*, artículo 38.

atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes...

Las anteriores son dos fuentes de ingresos de los Municipios de origen Federal. Serán fiscalizados por las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales desde el momento de su entrega hasta su erogación total. La Cuenta Pública de los Municipios será fiscalizada por el Poder Legislativo Local, cuya objetivo de revisión es verificar que los recursos de los fondos hayan sido destinados para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. Todo lo anterior será concentrado por el órgano de control de la Entidad Federativa, que será revisada por la Secretaría de la Función Pública. Y todo en su conjunto será fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación al fiscalizar la Cuenta Pública.<sup>72</sup>

Aquí podemos vislumbrar que la actividad Municipal, en lo que se refiere a la obtención, administración y gasto de recursos provenientes de la Federación, son directamente vigilados por la Entidad Federativa e indirectamente por el órgano de control del Legislativo Federal. En base a ello podemos afirmar que sí existen controles externos al Municipio previstos en la Ley para verificar el actuar del Municipio, por lo menos, en lo que se refiere a recursos provenientes de la Federación.

#### **2.2.2.1. El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios**

Relativamente, una de las fuentes de los ingresos de los municipios son los empréstitos. Relativo porque al momento de recibir un préstamo sus activos se elevan, pero también lo hacen sus pasivos y al momento de pagar, el pasivo

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, artículo 49.



supera al activo en razón de los productos financieros que haya pactado con su acreedor.

Justamente por esta posibilidad de endeudamiento en el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que las participaciones de los Municipios son inembargables “no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención.” Sin embargo, considera como embargables y retenibles el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de la parte que le corresponde de la recaudación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

Lo anterior resulta importante, ya que los empréstitos forman parte de la autonomía financiera municipal por ser una fuente de ingresos y de pasivos. Justamente por ello, parte de la administración y ejecución del gasto público que ha de realizar el Municipio, está el pago de los financiamientos que ha recibido.

Al permitírsele al Municipio disponer de ingresos que recibe de la Federación para obtener créditos y pagarlos, en el mismo artículo en estudio se previó la creación del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Que es un concentrado de información en el que se encuentran inscritas las deudas contraídas por el Municipio y aprobadas por la Entidad Federativa, con las cuales se han afectado los ingresos provenientes de la Federación. El reglamento del referido artículo, no define qué es el Registro, pero si nos ilustra sobre su función:

Artículo 3. En el Registro se inscribirán, en los términos de la Ley y de este Reglamento, para efectos declarativos, las obligaciones directas y las contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones,

conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda.

Debemos distinguir que las obligaciones directas que son las que asume únicamente el Municipio para enfrentarlas por cuenta propia; en cambio, las obligaciones contingentes, son las deudas “asumidas de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas, locales o municipales y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.”<sup>73</sup>

Todos los Municipios que afecten los ingresos que habrán de recibir de las participaciones federales, tienen la carga de inscribir ese acto jurídico. El Registro no es una autorización para afectar la participación federal, sino que su fin es informativo. Por lo tanto, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por conducto del área correspondiente, sólo tiene la carga de verificar que se cumpla con el procedimiento para el registro, más nunca podrá calificar, aprobar o desaprobar el endeudamiento que está contrayendo el Municipio.

Asimismo, el Municipio también deberá realizar dicha inscripción en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad a la que pertenezca, sin embargo, el uno y el otro, son independientes.

Los efectos de inscribir las afectaciones de las participaciones federales de los Municipios, permite que la Federación tenga conocimiento del fin al que habrá de destinarse parte de la participaciones federales y con ello reconocerle al Municipio la justificación del ejercicio de esa parte del ingreso federal. Sin embargo, a pesar de que no está expreso en la norma jurídica, los efectos de la no inscripción será que la Federación no reconozca las amortizaciones o pagos que

---

<sup>73</sup> Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 3°.

se han hecho con parte de los ingresos obtenidos por las participaciones federales, lo que le impediría al Municipio enfrentar sus obligaciones con ingresos de esa naturaleza.

### **2.2.3. El Presupuesto de Egresos de la Federación**

El Presupuesto de Egresos de la Federación se prevé en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Es una norma jurídica general de carácter Federal, que contiene el gasto público que se ejercerá en un ejercicio fiscal; por ello su duración es anual. No adquiere el rango de ley porque no obedece al proceso legislativo normal, al no intervenir la Cámara de Senadores en su discusión y aprobación.

El Ejecutivo Federal hará la Iniciativa del Presupuesto, que deberá entregar a la Cámara de Diputados a más tardar el ocho de septiembre; para efectos de que sea discutido por ésta, debiendo aprobar el Presupuesto a más tardar el quince de noviembre.

Los gastos previstos para cada área o actividad del Estado están contenidos en anexos temáticos por ramos. Así, la fracción XVII, del artículo 3° de Presupuesto Federal de Egresos del ejercicio fiscal 2014, establece que en el Ramo General 33, se ubicarán las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, que se contendrán en el Anexo 21.

En el título segundo de ese ordenamiento, denominado Federalismo, se establecen distintas reglas para el gasto y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y Municipios; que finalmente guardan armonía con los ordenamientos antes analizados. Por ello se considera que no es necesario el análisis de estos artículos, además de ser normas de contenido meramente operativo.

Sólo cabe mencionar, que por la delicada situación de delincuencia y violencia que se vive en el país, a los Municipios se les ha otorgado otra fuente de ingreso proveniente de la Federación, relativos a los subsidios que se otorgan del programa denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su fin específico es erogar en todas aquellas actividades tendientes “a fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.”<sup>74</sup>

Estos recursos se gastarán en la profesionalización de cuerpos policiacos; adquisición de equipos; inversión en infraestructura; desarrollo de programas en materia de seguridad pública y cualquier otra actividad vinculada a ese fin.

Retornando al ramo 33, para el ejercicio fiscal 2015, los ingresos aportados por aportaciones federales son:

**ANEXO 22. RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (pesos)**

	<b>MONTO</b>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE):	330,325,823,796
Servicios Personales	298,886,341,193
Otros de Gasto Corriente 1/	10,749,607,402
Gasto de Operación	12,012,945,449
Fondo de Compensación	8,676,929,752
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	77,845,081,243
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	58,502,952,951
Entidades	7,091,407,201
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	51,411,545,750
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	59,263,903,039

<sup>74</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, art. 9.

Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	18,827,154,148
Asistencia Social	8,660,490,908
Infraestructura Educativa	10,166,663,240
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	6,020,432,337
Educación Tecnológica	3,797,109,534
Educación de Adultos	2,223,322,803
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	8,190,964,440
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	32,380,854,800
<b>TOTAL</b>	<b>591,357,166,754</b>

Del cuadro anterior podemos apreciar que los recursos que se ven directamente reflejados para Municipios suman un total de \$109,559,218,93; que recordemos serán divididos entre todos los Municipios del país.

Mediante este estudio ha quedado evidenciado que los Municipios reciben recursos directamente de origen federal como parte de fondos generales que reciben todos los Municipios sin excepción. También que estos ingresos están programados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente que existen mecanismos de control para verificar que las aportaciones que se dirigen a los Municipios sean ejecutadas conforme a su finalidad que debe ser de contenido social o infraestructural.

### **2.3. La actividad financiera del municipio**

En este tema analizaremos la actividad financiera del municipio iniciando en la parte de obtención de ingresos, su administración y la erogación, aplicación o ejecución del gasto público. El método en este título no será por norma, como se hizo previamente. Si no que será por su actividad.

Estas actividades las analizaremos desde la perspectiva de la norma jurídica del Estado de México. Se hace de este modo, porque previamente la intención fue estudiar los principios de organización del municipio, así como, los roles que juega la Federación en éste. Por ello fue necesario desentrañar norma por norma.

En cambio, al analizar las normas jurídicas secundarias de carácter local, veremos que esos principios se materializan estableciendo sus reglas de aplicación. Así que continuar con un método analítico de estudio de norma por norma se vuelve impráctico; considerando que es más factible aplicar un método analítico a partir de las actividades que componen la actividad financiera del municipio, sistematizando la Constitución Local con las normas internas relativas a ello.

Es cierto que este tema se enfoca a la autonomía municipal en la administración de su hacienda, sin embargo, ello no puede excluir los otros rubros de la actividad financiera municipal, por ser necesarios para establecer hasta dónde puede llegar esa autonomía y en qué momento deja de existir.

Por otro lado, tomaremos como referencia al Estado de México, por ser una Entidad Federativa de gran diversidad social y económica; y porque no decirlo, también de amplios contrastes. Podemos encontrar zonas rurales y urbanas; zonas marginadas y residenciales; zonas industrializadas y otras carentes de ello. Además por la enorme población que tiene es una entidad federativa que recibe altos ingresos federales para distribuir en sus Municipios.

El que tomemos como referencia la legislación mexiquense, no significa que los alcances de la investigación estén abocados únicamente a esta Entidad. Por ello, su análisis es informativo y referencial para conocer la situación del Municipio. Es una muestra para poder ubicar la autonomía hacendaria municipal.

### 2.3.1. La actividad financiera del municipio a nivel local

Como es natural en el orden jerárquico normativo, en el Estado de México como Entidad Federativa dentro de una Federación, cuenta con una norma superior interna, esto es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. Acatando la supremacía de la Constitución Federal contiene el reflejo de los principios consagrados en ella. De este modo, en su Título Quinto, se regula propiamente la figura del Municipio.

Titulado *del Poder Público Municipal*, establece toda la regulación política, administrativa y financiera del Municipio. Su artículo 125 no deja de ser una descripción legal casi idéntica a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De éste, siguiendo la jerarquía de las normas jurídicas y en lo que nos ocupa, surgen normas secundarias locales como lo son la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos y el Código Financiero, los tres del Estado de México. Conforme a esas estructuras normativas es que desarrollaremos el análisis de la actividad financiera del municipio.

### 2.3.2. Recaudación de ingresos

El Municipio propondrá cuotas y tarifas de todos los conceptos por los que habrá de recibir ingresos, como lo son impuestos<sup>75</sup>, derechos<sup>76</sup>, contribuciones de mejoras<sup>77</sup> y contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Como impuestos municipales tenemos el impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, impuesto sobre conjuntos urbanos, impuesto sobre anuncios publicitarios; impuestos sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos. Éstos son determinados por la legislatura en el Código Financiero del Estado de México.

<sup>76</sup> Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Recepción de los Caudales de Aguas Residuales para su Tratamiento o Manejo y Conducción; registro civil, desarrollo urbano y obras públicas; rastros; panteones; estacionamiento en vía pública; alumbrado público; catastro; por sólo mencionar algunos.

Esta propuesta la debe dirigir el Ayuntamiento al titular del Ejecutivo del Estado, que a su vez deberá remitir a la Legislatura.<sup>79</sup> Ésta discutirá y aprobará la Ley de Ingresos de los Municipios.<sup>80</sup> La ley contendrá todos los conceptos de los que derivaran los ingresos que deberá recaudar el Municipio para conformar el Gasto Público del siguiente ejercicio fiscal.

La verificación de que los ingresos sean recaudados conforme a la Ley de Ingresos Municipal y el Bando Municipal es competencia del Presidente Municipal.<sup>81</sup> Así como del síndico<sup>82</sup> que llevará ese control mediante la revisión de los informes mensuales que le remita el Tesorero Municipal.

La Tesorería Municipal “es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.”<sup>83</sup> Dentro de la actividad recaudatoria, será el municipio por conducto de este órgano que se encargará de la recaudación, y en general de toda su actividad financiera. Cabe recordar que conforme a la Coordinación Fiscal Federal el Municipio podrá recaudar contribuciones federales. También podrá recaudar ingresos estatales, de otros municipios y organismos descentralizados mediante convenios de Coordinación Fiscal.<sup>84</sup>

Dentro de esta actividad también es importante destacar la deuda pública, que se considera un ingreso; no obstante, debemos considerar que si bien es cierto de manera inmediata genera un activo, a su vez genera un pasivo igual o de

---

<sup>77</sup> Aportaciones para obra pública y acciones de beneficio social; y, aportaciones estatales para obras de impacto vial; servicios ambientales.

<sup>78</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 125, tercer párrafo.

<sup>79</sup> *Ibidem*, art. 77, fr. XXXI

<sup>80</sup> *Ibidem*, art. 61, fr. XXXI

<sup>81</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, art. 48, fr. IX.

<sup>82</sup> *Ibidem*, art. 53, fr. XVI.

<sup>83</sup> *Ibidem*, art. 93.

<sup>84</sup> Código Financiero del Estado de México, art. 17.



mayor magnitud. Es el Ayuntamiento el órgano encargado de contraer deuda pública.<sup>85</sup> Inclusive, puede dar en garantía de pago hasta el 30% del monto anual de sus ingresos obtenidos de la coordinación fiscal.<sup>86</sup>

En materia de deuda pública el Municipio cuenta con autonomía. Solamente tiene la carga de informar trimestralmente a la legislatura del Estado la situación que guarda su deuda pública. Su autonomía se verá limitada únicamente cuando la deuda que se contraiga sea por un tiempo mayor a la duración del periodo del Ayuntamiento, en cuyo caso deberá pedir autorización de la Legislatura de la Entidad Federativa.<sup>87</sup>

La deuda pública contraída, deberá ser inscrita en el Registro de Deuda Pública, que estará a cargo de la Secretaría de Finanzas y del Órgano Superior de Fiscalización de la Entidad, sin olvidar, que también lo hará en el registro Federal de la misma naturaleza. El registro será público y da la posibilidad de que cuando el Municipio incurra en mora se le solicite las garantías directamente a la Secretaría de Finanzas.<sup>88</sup>

Conforme a lo anterior, la actividad de recaudación de ingresos del municipio la podemos seccionar en tres momentos. Uno, que es la etapa de proyección, de la cual el Municipio sólo puede proponer sin ningún efecto vinculatorio para los órganos estatales. El segundo momento es el servicio de recaudación en *stricto sensu* que es la captación y concentración de los recursos obtenidos por el Municipio por mandato de la ley y por el ejercicio de sus actividades; es decir, la recepción, traslado, concentración y custodia de fondos y valores;<sup>89</sup> misma que le corresponde al Municipio realizarlo por conducto de su

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, art. 264.

<sup>86</sup> *Ibidem*, art. 271

<sup>87</sup> *Ibidem*, art. 264, fr. V.

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 282.

<sup>89</sup> *Ibidem*, art. 331.

Tesorería. El tercer momento que es el de su control y verificación que le corresponde el Presidente Municipal y al Síndico.

En este momento de recaudación podemos concluir que la autonomía municipal se constriñe en la recaudación de sus ingresos, contando con una plena libertad en definir las estrategias de recaudación. En cambio, la planeación de sus ingresos queda a la suerte de lo que el titular del legislativo local decida, a partir del criterio del ejecutivo local. Así, queda definido en este rubro el alcance la autonomía financiera del municipio.

### **2.3.3. La planeación y administración de los ingresos**

El segundo momento de la actividad financiera del municipio es la planeación y administración de sus ingresos; *sui generis* se podrá denominar como la administración de la hacienda pública. Para este momento el Municipio ya cuenta con los ingresos que durante un año recaudó.

Estos ingresos son todos sus activos, sean en dinero o especie, en mueble o inmuebles, circulantes o fijos, todo aquello que refleja en el municipio un recurso para erogar sus ingresos. La ley nos establece que se denominará hacienda pública municipal, que el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de modo muy claro señala que se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;

- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
- VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

Todos estos ingresos están sujetos a un fin, es decir, se debe realizar un plan sobre en qué y cómo se debe gastar para que el Municipio cumpla con su finalidad, que en sentido general, podríamos decir que es cumplir con todas las funciones que la norma jurídica les ha establecido. Este plan de gasto se elabora en el Presupuesto de Egresos del Municipio, actividad que nos interesa demasiado, por ser uno de los momentos en que el Municipio expresa plenamente su autonomía.

Le compete al presidente municipal presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos al Ayuntamiento,<sup>90</sup> que se integrará del siguiente modo:

- I. Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa;
- II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;
- III. Situación de la deuda pública.

El proyecto de presupuesto de egresos deberá realizarse con base en los criterios de proporcionalidad y equidad, considerando las necesidades básicas de las localidades que integran al municipio.<sup>91</sup>

La finalidad del proyecto es que el Ayuntamiento tenga conocimiento de la situación económica del Municipio; su planeación y programas; así como las

---

<sup>90</sup> Constitución Política del Estado de México, art. 128, fr. IX.

<sup>91</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, art. 101.

necesidades a satisfacer. La finalidad primordial es que el Ayuntamiento pueda decidir informadamente sobre cuánto erogar en cada una de sus actividades. De tal modo, que lo discutirá, modificará y aprobará.<sup>92</sup>

En la elaboración del Presupuesto de Egresos el Municipio cuenta con una autonomía plena. Sin embargo, está limitado en dos rubros: uno es en que las aportaciones federales y estatales debe darles el fin con el que le fueron otorgadas; segundo lugar es que los ingresos obtenidos por deuda pública “estarán destinadas al financiamiento de inversiones públicas productivas; a la prestación de servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos, incluyendo sin limitar, la contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos anteriores o la reestructuración de pasivos a cargo del Estado y/o de los Municipios”<sup>93</sup>. Los demás ingresos los podrá destinar del modo que considere más apropiado para ejercer el gasto público.<sup>94</sup>

#### **2.3.4. La ejecución del gasto público**

En esta etapa se aplican los recursos del Municipio a los fines establecidos en el Presupuesto de Egresos, que de manera general será en el gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios.<sup>95</sup> La Tesorería Municipal es el órgano encargado de “realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento,”<sup>96</sup> lo que deberá hacer con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir los objetivos establecidos.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, art. 31, fr. XIX.

<sup>93</sup> *Ibidem*, art. 260.

<sup>94</sup> *Ibidem*, art. 100.

<sup>95</sup> *Ibidem*, art. 98.

<sup>96</sup> *Ibidem*, art. 93.

El Ayuntamiento es el órgano municipal competente para administrar la Hacienda Municipal, en este caso la ejecución del gasto público. Y el control del mismo será por conducto del Tesorero y el Presidente municipal.<sup>97</sup>

La labor del tesorero municipal estará supervisada por el Síndico, quién vigilará que los recursos sean aplicados conforme al Presupuesto de Egresos, revisar los informes mensuales del Tesorero y cuidará que la cuenta pública sea remitida al órgano de fiscalización estatal; así como, vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.<sup>98</sup> Podemos establecer que el síndico tiene principalmente actividades de control inmediato del gasto público que se ejerce por medio de la Tesorería Municipal. Y esta función la compartirá con el Presidente Municipal,<sup>99</sup> quienes rendirán cuenta al Ayuntamiento por ser quien ejerce control de la hacienda pública.<sup>100</sup>

En la etapa de la ejecución del gasto público el Municipio goza de una autonomía plena, obviamente debiéndose apegar al Presupuesto de Egresos. Ninguna voluntad externa o autoridad puede interferir en la aplicación del gasto público. Su erogación conforme a los principios constitucionales recae exclusivamente en las autoridades municipales. Así termina la actividad financiera del Municipio, no obstante viene una actividad distinta que por su importancia se analizará: la revisión de la cuenta pública.

### **2.3.5. La tesorería municipal**

Hemos referido que la actividad de la recaudación y el ejercicio del gasto público estarán a cargo de la Tesorería Municipal. Su representante, el tesorero, será el encargado de ejercer el gasto en las actividades aprobadas por el

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, art. 31, fr. XVIII

<sup>98</sup> *Ibidem*, art. 53, fr. III, VI y XVI.

<sup>99</sup> *Ibidem*, art. 48, fr. X.

<sup>100</sup> *Ibidem*, art. 31, fr. XVIII.

Presidente Municipal y el Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias. El Ayuntamiento será el órgano que administrará su hacienda, es decir, que será la cabeza de la actividad financiera del Municipio.

El tesorero debe ser una persona con el perfil suficiente para cumplir con su función, por ello, se exige que “sea profesional en las áreas económicas o contable administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de su designación.”<sup>101</sup> Será propuesto por el Presidente Municipal y nombrado por el Ayuntamiento, que también podrá revocarlo.<sup>102</sup>

Nos atrevemos a afirmar que la actuación del Tesorero queda totalmente a expensas de las decisiones del Ayuntamiento y el Presidente municipal. Al ser elegible por éstos y fácilmente desplazable de su puesto, su objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones es cuestionable; porque políticamente genera una subordinación no sólo jerárquica, sino también personal.

### **2.3.6. La cuenta pública**

Es un informe que rinde anualmente el presidente municipal, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior.<sup>103</sup> Lo integra el presidente municipal, apoyándose de la Tesorería Municipal. En el cual, concentra toda la información referente al ejercicio del gasto público, su aplicación, los proyectos realizados y las metas alcanzadas, inclusive aquellas que no se lograron o no se concluyeron.

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, art. 96, fr. I.

<sup>102</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, art. 31, fr. XVII

<sup>103</sup> Código Financiero del Estado de México, art. 341.

La revisión de la cuenta público ocurre una vez concluido el ejercicio fiscal del año anterior y su objeto será contraponer el presupuesto de egresos con los registros contables de cómo se ejercieron los ingresos programados en el inicio del ejercicio fiscal a revisar. Serán objeto de revisión todos los órganos que ejercieron alguna cantidad proveniente de los recursos del Municipio.

La legislatura contará con un Órgano Superior de Fiscalización el cual gozará de autonomía, es decir, en el ejercicio de sus funciones y actividades no podrá intervenir la legislatura o algún miembro de ésta. Así se garantiza mayor objetividad en la revisión de la cuenta pública.<sup>104</sup> El órgano de fiscalización también revisará la aplicación de los recursos provenientes de la Federación y de la Entidad Federativa<sup>105</sup>. En relación a las aportaciones federales el órgano de fiscalización remitirá un informe a la secretaría de la Función Pública, quien será la competente para fiscalizar la aplicación de los ingresos que concedió la Federación, posteriormente lo auditará la Auditoría Superior de la Federación.

La importancia de la revisión de la cuenta pública radica en que es la manera en que se podrá verificar si el presupuesto de egresos fue eficiente y eficaz; lo que implicará necesariamente que se haya aplicado bajo una observación estricta de sus alcances, tomando relevancia los principios de transparencia, eficacia, economía, honestidad y legalidad, porque bajo esos principios es que será revisada la aplicación del gasto público.

#### **2.4. La autonomía financiera del Municipio**

A lo largo de este capítulo analizamos la naturaleza del municipio desde la Ley Fundamental. Evidenciamos su naturaleza política, social, jurídica y

---

<sup>104</sup> Constitución Política del Estado de México, art. 61, fr. XXXII

<sup>105</sup> *Ibidem*, art. 61, fr. XXXIII

económica. Desde éste último punto fue que desarrollamos la intervención de la federación y la entidad federativa en la actividad financiera municipal.

Ahora bien, sin ser repetitivos es conducente establecer en qué momentos el Municipio en su actividad financiera tiene una plena autonomía y en cuáles está limitada o es nula. Primeramente debemos partir que la actividad financiera del Municipio está limitada a la lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Expresamente establece que los Municipios podrán administrar libremente su hacienda. Por hacienda pública en general entendemos todo el conjunto de ingresos con que cuenta la entidad pública, en este caso el Municipio. El término administrar no podemos connotarlo únicamente con la etapa de la administración como parte de los tres momentos de la actividad financiera, porque su alcance es mayor. Es decir, administrar libremente su hacienda no sólo se refiere a la elaboración del Presupuesto de Egresos.

Es posible dividir la actividad financiera del municipio en un momento donde es autónoma y otro de control jerárquico. En la etapa de recaudación, será de control la elaboración de la Ley de Ingresos de los Municipios; gozará de autonomía en las estrategias y forma de recaudar en el sentido estricto. En la etapa de administración gozará de plena autonomía que se verá reflejada en la elaboración del Presupuesto de Egresos; salvo ciertas excepciones como lo es el destino de los ingresos obtenidos por las aportaciones federales y locales, así como, la adquisición de deuda pública, mismos que deberán destinarse a fines que beneficien a la comunidad gobernada. Finalmente en la etapa de ejecución del gasto público su atribución será netamente autónoma, ya que su forma de gastar sus ingresos será apegada a su Presupuesto de Egresos. Por lo que se referirá a la etapa de revisión del gasto público será autónomo en la revisión inmediata, pero de control en la fiscalización mediata. Lo anterior lo podemos expresar en la siguiente tabla:



<b>Actividad Financiera</b>	<b>Autonomía</b>	<b>Control</b>
<b>Recaudación</b>	Estrategias y forma de recaudar	Elaboración de Ley de Ingresos
<b>Administración</b>	Elaboración del Presupuesto de Egresos	El destino de los ingresos obtenidos por las aportaciones federales y locales, así como, la adquisición de deuda pública
<b>Ejecución</b>	Autónoma	
<b>Revisión o Fiscalización</b>	Control inmediato	Control mediato

Cuando en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Municipio tendrá libertad en la administración de su hacienda pública, es pertinente considerar que esa actividad de administración abarca las actividades que se ubican en la columna de autonomía.

También podemos sostener que el Municipio se encuentra subordinado a los Poderes de la Entidad Federativa a la que pertenezca, como se muestra en la columna de control. Y este control tiene la trascendencia de limitar de manera decisiva a los gobiernos municipales porque las bases sobre las que podrá recaudar las da el Estado, por lo tanto, el Municipio se verá con mayores o menores ingresos dependiendo de las reglas establecidas en la Ley de Ingresos de los Municipios.

De este modo, es que tenemos claro los alcances de la autonomía financiera del Municipio y sus limitaciones. En el siguiente capítulo analizaremos la

manera en que estas tendencias inciden en el desarrollo económico del Municipio, mostrando las bondades y complicaciones de esa sistematización, con el objeto de localizar las peculiaridades problemáticas que actualmente el Municipio presenta en el ejercicio de su autonomía financiera.

## **CAPÍTULO TRES**

### **LA DISFUNCIONALIDAD DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL**

En el presente capítulo abordaremos aspectos relativos al ejercicio de la actividad financiera municipal y su autonomía, a fin de evidenciar aquellos aspectos que se considera generan dificultades en la estabilidad económica de los municipios, con eco en el desarrollo social de cada una de sus comunidades. Será necesario analizar las reformas de 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional, únicamente en lo que a nuestro tópico corresponde. Ello es importante dado que ambas reformas han trascendido en la forma que actualmente tiene el municipio. Posteriormente estableceremos las situaciones fácticas que se generan en el ejercicio de la autonomía financiera.

#### **3.1. Aspectos jurídicos que surgieron con la reformas de 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional**

A lo largo de la historia de nuestra actual constitución política, se ha pretendido darle al municipio las herramientas jurídicas, políticas y económicas necesarias para que lograr el desarrollo del federalismo mexicano. Se ha buscado darle mayor certeza jurídica a su margen de competencias, atribuciones y obligaciones que se ha traducido en fortalecer su autonomía, por lo menos hasta antes de la actual administración federal.

##### **3.1.1. La reforma de 3 de febrero de 1983**

En la reforma del 3 de febrero de 1983, el legislador se fijó como objetivo:

Vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la

Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamiento como órganos representativos de los Municipios Libres.<sup>106</sup>

La finalidad esencial del legislador del 83 fue lograr el desarrollo de todos los municipios bajo un esquema de distribución equitativa y proporcional de los ingresos nacionales, así como fortalecer la política interna municipal. En esa lógica es que en el artículo en comento, fue modificada en cada una de sus fracciones. En lo que nos interesa, consistieron en:

- El reconocimiento al municipio de contar con un patrimonio propio.
- Se establecieron expresamente los servicios públicos que está obligado a prestar.
- Se recalcó su libertad en la administración hacendaria, además de señalar cuáles son las fuentes de sus ingresos, entre ellas las aportaciones y participaciones en los ingresos federales.

---

<sup>106</sup> Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones, Reforma al artículo 115 Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, p. 204. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/25/pr/pr11.pdf>

Con esta reforma es clara la inducción del Municipio en la vida cotidiana de sus gobernados, especificando los servicios públicos que está obligado a prestar, los cuales en su momento establecimos cómo se vuelven parte esencial de la vida de la comunidad mexicana. Al dar esta carga al municipio, naturalmente se le garantizó una seguridad económica que le permitiera contar con los ingresos suficientes para cumplir con esos fines.

La única manera de asegurarle a la ciudadanía que el municipio cumpliría con esas cargas, fue especificando de dónde obtendría recursos económicos para satisfacer la demanda de la población. Para tales efectos fue indispensable el reconocimiento de un patrimonio propio porque sólo ese patrimonio le permite prestar los servicios públicos que demandan sus comunidades.

El gobierno federal absorbió la carga de aportar directamente en el mantenimiento de las arcas públicas municipales, mediante las aportaciones federales. Es en este momento, donde podemos distinguir que la actividad financiera del municipio se vio nutrida con los ingresos aportados por la misma Federación.

Bajo esta reforma surgió el binomio servicio público-actividad financiera. Es donde queda expreso que para poder cumplir con la prestación del servicio público se necesita de recursos económicos. Todo ello para satisfacer las necesidades generales y permanentes de la población.

No obstante, esta reforma hasta la fecha no ha sido suficiente para sostener que el legislador cumplió con su fin. Es decir, no fue eficaz al no haber logrado una mejor distribución de la riqueza, evitar las grandes concentraciones poblacionales, generar un igualdad intermunicipal bajo un esquema de nivel de vida igualitario entre cada uno de los municipios. Circunstancias que se analizarán en un par de páginas adelante. Por el momento, corresponde analizar la naturaleza y alcance de las reformas del 23 de diciembre de 1999.

### 3.1.2. La reforma de 23 de diciembre de 1999

Quizá la parte más importante de esta reforma, fue el reconocimiento al municipio como nivel de gobierno. Antes de ello se le consideraba una institución cuyo fin era administrar su territorio; lo que significaba en términos estrictos que se encargaba de realizar una distribución de los recursos con que contaba<sup>107</sup>.

Ante la exigencia de la población y bajo el imperioso impulso de fortalecer el Federalismo como se refirió en líneas anteriores, fue que en la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", fue sustituida por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa". Es decir, el municipio ya no sólo distribuye sus recursos, también puede tomar decisiones de naturaleza jurídica, económica y política dentro de su competencia; además de ponerlo a un nivel más igualitario con las Entidades Federativas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación de una manera muy clara nos explica el contenido de este cambio:

**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 reforma al artículo 105 de la Constitución

---

<sup>107</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=administrar>

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.<sup>108</sup>

En este criterio, la Corte sostiene los elementos del orden jurídico municipal, propio de un nivel de gobierno y no sólo de un nivel administrativo: puede emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, puede acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender su esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas; y, finalmente en el 115 de la Constitución se estableció que el municipio será gobernado por el Ayuntamiento, lo que sustituyo el término administrar.

Pareciera que el cambio es meramente semántico, incluso discursivo al no trascender en la competencia de los municipios, sus atribuciones o deberes. Y

---

<sup>108</sup> P./J. 134/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, Octubre de 2005, 2070.

Ejecutoria :

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

podría ser así, porque la esencia del municipio mexicano que fue consagrada por el constituyente sigue siendo la misma. A pesar de ser una sola palabra, el cambio no sólo es semántico porque el legislador tuvo una intención con ello, que está implícita. Salvador Valencia Carmona, nos lo explica del siguiente modo:

Por otra parte, según lo asienta el propio legislador en el dictamen referido, dicha modificación persigue no sólo la exclusión de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, busque ejercer funciones municipales; en otras palabras, se trata de eliminar la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento. Desde luego, lo anterior no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, así como de que el municipio otorgue concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole.<sup>109</sup>

En cuanto a los servicios públicos en la fracción III del artículo 115 se hicieron algunas modificaciones a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; en servicio de limpia, se incluyeron los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos; al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente "el

---

<sup>109</sup>Valencia Carmona Salvador, La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al artículo 115, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones constitucionales, numero 4, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Enero-Junio 2001. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>



equipamiento", que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a las mismas y se recalca la función de la policía preventiva municipal.

En lo referente a la actividad financiera, en la fracción IV del 115 constitucional se hicieron algunas modificaciones, que son las siguientes:

- a. cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales;
- b. los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria;
- c. las legislaturas de los estados no solo revisarán sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios,
- d. los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

De estos cambios surgen tres cuestiones que requieren un profundo análisis: La relación del gobierno local con la actividad financiera municipal; el aislamiento municipal en el ejercicio de su actividad financiera y la desorganización en el ejercicio de la autonomía financiera municipal. Así tenemos la posibilidad de que el municipio pueda realizar propuestas a la entidad federativa de impuestos, derechos, contribuciones de mejor y propiedad inmobiliaria; la fiscalización de la cuenta pública por las entidades federativas y la federación, así como, el ejercicio directo de la hacienda pública. No se debe soslayar la reforma al artículo 115, fracción IV, inciso c), de 24 de agosto de 2009, en la que se recalcó

la facultad de la legislatura para determinar los ingresos a que tendrá derecho el Municipio:

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

### **3.1.3. Omisiones en las reformas**

El legislador se ha ocupado de reformar el artículo 115 constitucional, sin embargo no es el único precepto que impacta en la organización municipal, y de los cuales el legislador ha sido omiso tomar en consideración. Éstos son los artículos 40, 43 y el 124.

El artículo 40 se refiere a la forma de gobierno que se adopta en los Unidos Mexicanos constituido en una República representativa, democrática, laica y federal. El mismo se reconoce a las Entidades Federativas su autonomía en todo lo concerniente en su régimen interior. Sin embargo, no se menciona el Municipio, a pesar de que constituye un nivel de gobierno autónomo, al igual que la Entidad Federativa.

A fin de lograr al Municipio el tratamiento de nivel de gobierno, es imprescindible que en este mismo precepto se señale el Municipio como un nivel de gobierno autónomo en lo que a su competencia y atribuciones concierne. De esta forma se contemplaría la forma de gobierno y naturaleza de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en un mismo artículo.

En lo concerniente al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señalan las partes integrantes de la Federación mencionando Entidad por Entidad. Pero nada se dice del Municipio, con lo que parece que no se le reconoce como parte integrante de la Federación. Y ello tiene que ver con la concepción del Municipio como base territorial y política de las Entidades Federativas.

La realidad es que los Municipios no son parte de la Entidad Federativa, sino de la Federación, pues el Pacto Federal y la división de competencias crea esta triangulación Federación-Entidad Federativa-Municipio. Si la Federación se traduce en la unión de los entes de gobierno, entonces éstos pertenecen a la Federación y no el uno del otro. Es decir, los Municipios no forman parte de las Entidades Federativas, sino de la misma Federación. En consecuencia, en el precepto constitucional es necesario que se considere expresamente a los Municipios como parte integrante de la Federación.

Finalmente, en el numeral 124 de la Norma Fundamental, que indica: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Conforme a su lectura y bajo cualquier tipo de interpretación, es evidente que no se reconoce la competencia municipal, porque sólo se destaca el principio de exclusión competencial a favor de las Entidades Federativas. El Municipio no se toma en consideración en el principio de división de competencias. Aspecto incongruente con el artículo 115 que prevé la autonomía política y financiera del Municipio. Considerando trascendental que se reconozca en el artículo 124 del ordenamiento señalado, la competencia municipal.

Por último, otros dos aspectos olvidados por el legislador, son la naturaleza del Bando Municipal y la participación ciudadana en la actividad financiera del Municipio. El Bando Municipal, está previsto en el artículo 115, fracción II, de nuestra Constitución. En este se señala la facultad del Ayuntamiento para expedir

el Bando de Policía. Es importante destacar, que la connotación de policía no atiende a aspectos de Seguridad Pública, sino de policía bajo la connotación de Estructura Política. Por lo tanto, el Bando Municipal constituye la norma fundamental de cada Municipio, es el documento que les da su propia identidad política, económica y social.

De acuerdo al artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, éste se publicará cada 5 de febrero; lo que significa que cada año sufre modificaciones y reformas, generando una permisividad de flexibilidad, en una norma que al ser fundamental debería cumplir con el principio de rigidez que contienen las Constituciones locales y federales.

El Bando Municipal, de acuerdo al artículo 162 del mismo ordenamiento contiene:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia.
- VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;

- IX. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- X. Infracciones, sanciones y recursos;
- XI. Las demás que se estimen necesarias.

Es indudable que el Bando Municipal contiene distintos temas que no deben conformar una norma fundamental. Pues únicamente se deberían prever los derechos de la comunidad municipal y la estructura política del Municipio. Por lo que las fracciones I a V y VI necesariamente deben conformar la norma fundamental municipal; los cuales deberían cumplir con el principio de rigidez y no ser susceptible de modificación o reformas anuales, por tratarse de temas esenciales que deben ser permanentes y sólo por aspectos excepcionales ser modificados. Por su trascendencia no puede aplicarse en ellos un criterio de flexibilidad porque genera total incertidumbre e inseguridad jurídica, pues el Ayuntamiento queda facultado para cada año enmendar un documento normativo fundamental.

En particular, la fracción VI que se refiere a *desarrollo económico y bienestar social*, debe ser considerado un aspecto esencial en la norma fundamental municipal, pues claramente se trata del Plan de Desarrollo Municipal. Este Plan por una sana práctica para lograr resultados, no debería ser susceptible de modificaciones anuales o en cada cambio de Ayuntamiento, porque el desarrollo municipal con precisión debe ser dirigido al desarrollo de la calidad de vida de la comunidad municipal y no al desarrollo de bienestar de cada administración. Así que debe considerarse como un Plan permanente y a largo plazo, excepcionalmente reformable, ante circunstancias sustanciales que hagan imperativa su modificación.

Por otro lado, los temas de las fracciones V a X no deben estar previstos en una norma fundamental municipal, pues en su exactitud se refieren a tópicos que deben estar contenidos en reglamentos municipales. Y justamente que se trata de temas no esenciales, lo cual no significa que no sean importantes, deben preverse

en normas secundarias municipales. Entendamos como norma primaria la norma fundamental municipal y como secundarias todos los reglamentos, decretos y disposiciones que expide el Ayuntamiento. Para evitar reformas anuales al Bando Municipal, esos temas deben ser excluidos del mismo.

Finalmente, el legislador ha dejado a un lado la participación ciudadana de la comunidad municipal, lo cual ha sido una omisión preocupante, porque el Municipio al ser la célula política, social, económica, financiera y jurídica del país; y que sus acciones y medidas impactan directamente en su comunidad municipal, debió establecerse a la comunidad municipal las vías democráticas de participación directa en la gestión financiera del Municipio, incluso la política.

La nula participación ciudadana en las decisiones del Municipio denota a éste como un nivel administrativo, pues sólo se asumen decisiones en su interior sin considerar la opinión de sus gobernados. Para darle congruencia como un nivel de gobierno, es imprescindible que se prevean a los gobernados municipales las vías idóneas de apertura para participar en las decisiones que asuma el Municipio.

### **3.2. La relación del gobierno local con la actividad financiera municipal**

Ya se estableció que al municipio se le dio el reconocimiento de nivel de gobierno. Ello significa que su naturaleza política, económica y jurídica es más igualitaria a los otros dos niveles de gobierno, es decir, las Entidades Federativas y la Federación. No significa que el municipio conforme un gobierno libre y soberano. Sino que su autonomía y competencia se encuentra dentro de los márgenes competenciales fijados en la Carta Magna.

La autonomía municipal le permite tomar decisiones propias dentro de su margen de competencia. Empero dicha autonomía, como toda libertad no puede ser infinita ni rebasar los principios de la unión de Estados, ni contravenir la base

de la Federación. Al ser el municipio una célula de la Federación, éste debe apegarse al sistema federal.

Lo que se pretende entablar con estas líneas es que nos encontramos en un sistema federal, en donde cada nivel de gobierno cuenta con competencias debidamente establecidas en la que debe imponer una coordinación encaminada hacia un fin común, que es el bienestar de la población. De acuerdo a lo anterior los tres niveles de gobierno deben convivir directamente, por ello la Federación y el Municipio deberían vincularse directamente y no tener como intermediario a la entidad federativa.

Llama la atención que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115 al iniciar su redacción, se establece que los Estados tendrán como “base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. Cuando la realidad es que el municipio es la base de la organización de la Federación. Es cuestionable que se considere que el Municipio es la base territorial y política de los Estados porque entonces qué ocurre con la Federación. Los Municipios no deben considerarse base territorial de las entidades federativas, sino de la Nación.

El que el municipio se vislumbre como base de las Entidades Federativas y no de la Federación tiene un sentido práctico, que en el mundo jurídico y fáctico se materializa en una excesiva participación de las Entidades Federativas en los asuntos de los municipios. No en los asuntos políticos, pero si en los asuntos económicos. Es decir, las Entidades Federativas funcionan como intermediarios entre la Federación y el Municipio, en algunos casos como responsables del Municipio, como lo es en la distribución de las aportaciones federales que reciben de la Federación.

Ese factor intervencionista genera que los municipios se vean supeditados al gobierno local, crea una situación de subordinación fáctica del municipio al

gobierno local. Limita la comunicación y relación del municipio con la Federación, ya que en todo caso el intermediario es la entidad federativa. Esta intervención se legitima en el mismo artículo 115, fracción IV, al señalar:

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Con este precepto podemos observar que las legislaturas de las entidades federativas son las competentes para emitir la ley de ingresos de cada municipio. Es importante recordar que en la actividad financiera, la primera etapa se refiere a la etapa de recaudación, que implica la emisión de una ley de ingresos en la que se establezcan las contribuciones por las cuales se integrará el gasto público para el siguiente ejercicio fiscal.

Conforme a esta hipótesis normativa, se crea una situación fáctica, mas no jurídica. Es importante aclarar que en el aspecto jurídico no se genera ninguna situación problemática, ya que conforme a la norma el municipio es autónomo políticamente y tiene autonomía en la administración de su hacienda.

Sin embargo, al darle a la entidad federativa la facultad de decidir sobre los ingresos que tendrá el municipio, ya desde ese momento fácticamente se crea una total intromisión del gobierno local en la administración de la hacienda pública. Está por demás decir, que incluso se genera una intervención en la autonomía política del municipio, porque finalmente todo ente gubernativo requiere de recursos económicos para tener vida jurídica y política. La única manera para cumplir con sus obligaciones públicas es a través de recursos económicos. Por lo



que si un gobierno externo decide sobre la suerte económica del municipio, evidentemente éste se ve vinculado, incluso coaccionado a satisfacer necesidades, exigencias o caprichos del gobierno local, porque en caso de no hacerlo la sanción o consecuencia trastocará la situación económica municipal.

Es claro que no puede existir una autonomía política sino existe una autonomía financiera, lo que incluye no sólo la libertad hacendaria, sino mayor autonomía en cada una de las etapas. Pero esta libertad no se traduce en la ausencia de medios de control, sino en que no intervenga un nivel de gobierno en la relación Municipio-Federación.

La intervención de la entidad federativa en la relación Municipio-Federación, genera una situación muy dañina en la seguridad jurídica y política del municipio; pero ello es derivado de la inseguridad económica que le provoca las decisiones de las legislaturas, porque el municipio no cuenta con medios idóneos para exigir de la entidad federativa se apegue o se vea vinculada al proyecto de ley de ingresos municipales formulada por el municipio interesado. La legislatura cuenta con la plena libertad para decidir si toma en cuenta o no la propuesta remitida por el municipio. Claramente es un acto totalmente arbitrario, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación opine lo contrario. Para ello es importante analizar que ha manifestado nuestro máximo Tribunal al respecto:

**HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.** La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.<sup>110</sup>

En el anterior criterio, la Corte está abordando el tema de la elaboración de la Ley de Ingresos para cada municipio. Recordemos, que el Municipio envía a la

---

<sup>110</sup> P./J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1129. Controversia constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

Legislatura una propuesta de esta Ley, y será la entidad federativa quien deberá aprobarlo o modificarlo. Sin embargo, nada vincula a la entidad federativa a ajustarse a las peticiones del Municipio.

La Corte pretende dar certeza jurídica al municipio y a sus gobernados, al exigir del legislador emitir una Ley de Ingresos bajo un “proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable”, complementado con “los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes.” Exige del Legislador asuma una decisión basada en un criterio lo más adecuado a las circunstancias y necesidades de cada municipio, mediante un proceso de pensamiento certero y aceptable.

Postula el principio de fortalecimiento municipal que no es otra cosa, más que el Legislador mediante la Ley de ingresos impulse el desarrollo municipal en sus factores políticos, económicos y sociales como un medio para lograr sus objetivos, que en esencia es la prestación del servicio público, con lo que alcanzará su fin en sí mismo, que es el bienestar común de su comunidad en aquello que se refiere al margen de su competencia; que se coliga con el principio de reserva de fuentes que incluye la posibilidad de satisfacer las necesidades económicas municipales.

No obstante, la Corte destruye su argumento al aceptar que la “decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura.” No se soslaya, la necesidad que la legislatura motive su decisión bajo criterios de objetividad, racionalidad y los dos principios señalados, conforme a los cuales podría desapegarse de la propuesta municipal. Pero ello es insuficiente para sostener que el Municipio tiene certeza sobre el destino de su propuesta con esa motivación. Porque la motivación se conforma de argumentos y es lo único que está exigiendo la Corte, y en su caso, la Corte sólo tiene competencia para verificar si se cumplió con esa motivación o no; mas no para determinar si la designación del ingreso es apegada a esos principios o no, dado que estaría invadiendo facultades legislativas. Finalmente, el

municipio tanto por la vía política, como la jurídica no alcanza a que su propuesta pueda respetarse en plenitud.

La legislatura puede desapegarse discrecionalmente de la propuesta municipal cumpliendo un simple requisito formal, porque su obligación es establecer los motivos del porqué modifica la propuesta, más no está atada a que su argumento sea suficiente y válido para ello. Es de resaltar que los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, son muy amplios en cuanto a su materialización, si bien se logran definir, sólo se refiere a su fin, mas no al contenido o medio el cual puede ser muy amplio y variar de ideología en ideología. Por esa razón, el legislador puede aplicarlos de distintas maneras que no siempre son adecuadas a los intereses del municipio respectivo.

No es óbice que la Corte ha señalado mayores requisitos para que la motivación justifique válidamente el distanciamiento entre la propuesta de ingresos del municipio y la Ley de Ingresos emitida por el legislador, como lo es el siguiente:

**HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.** La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido

como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) **Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio**, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) **Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio**, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) **Ausencia de motivación**. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se

simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; **b) Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, **c) Motivación técnica.** En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.<sup>111</sup>

La Corte reconoce una relación dialéctica entre el Municipio y la Entidad Federativa, es decir una vinculación de contrastes y polarización entre un ente y el otro, al señalar como facultad para la entidad federativa la posibilidad de “distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio”. Por el lado del Municipio, le reconoce la facultad de “existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.”

---

<sup>111</sup> P./J. 113/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1127.

Esa relación evidencia lo discrecional que es la facultad de la Legislatura para emitir una Ley de Ingresos nada vinculada con la propuesta municipal. Se trata de un discurso dialéctico en el que de acuerdo al grado de motivación que realiza el Municipio en su propuesta de Ley de Ingresos, la Entidad Federativa se verá comprometida a emitir los propios.

Los casos de la motivación municipal podrán ser tres: ausencia, motivación básica y motivación técnica. De acuerdo a la naturaleza de la motivación, la Corte esgrime que será necesario que la Legislatura realice una motivación de la misma calidad, naturaleza y alcance. A pesar de ello, la motivación municipal no obliga a la Legislatura a emitir una Ley de Ingresos de acuerdo a ésta, porque la Corte solo vincula a la Entidad Federativa a realizar contra-argumentos. Pero la Legislatura no se ve conminada a apegarse a la propuesta municipal. Quedando así al descubierto la facultad de la Legislatura en este tópico de una naturaleza “discrecional”, atreviéndonos a afirmar que es una arbitrariedad disfrazada con tintes de legalidad.

Esas exigencias justificativas no son suficientes para poder sostener que el municipio, como nivel de gobierno, cuente con autonomía en su hacienda municipal, al continuar limitada a las consideraciones de la legislatura, que sólo está obligada a dar un argumento básico y técnico, observando los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, a pesar de que ello sólo se refiera a la elaboración del presupuesto de egresos.

Hasta este momento debemos recapitular las siguientes proposiciones. La entidad federativa discrecionalmente define el contenido de la Ley de Ingresos de los Municipios que se encuentran a su cargo. La propuesta que envía el Municipio para la elaboración de la Ley de Ingresos no es vinculatoria para la Legislatura. La Ley de Ingresos contiene las directrices de los montos que integrarán la hacienda pública del municipio. Por lo tanto, la hacienda pública es definida por la entidad

federativa. En consecuencia, la administración del gasto público, en las etapas que le preceden queda limitada a lo que la entidad federativa disponga.

Esa estructura política resulta cuestionable e inválida desde el punto que al Municipio se le considera un nivel u orden de gobierno. Porque ¿cómo podríamos definirlo como un nivel u orden de gobierno cuando su función se limita a administrar? Cuestión que nos obliga a analizar la jurisprudencia citada anteriormente cuyo rubro es MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO, en el subtema 3.1.2.

En este criterio, la Corte de una manera brillante estableció la evolución del Municipio y sostiene qué elementos le dan al Municipio la característica de ser un orden jurídico municipal: puede emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, puede acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender su esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas; y, finalmente en el 115 de la Constitución se estableció que el municipio será gobernado por el Ayuntamiento, lo cual sustituyó el término administrar.

A ese reconocimiento sólo debemos agregarle que si el Municipio cuenta con un orden jurídico propio, se le reconoce que se gobierna a sí mismo, que ya no sólo es una administradora y además cuenta con una libertad en la administración de su hacienda pública, pues es obvio que estamos ante un nivel de gobierno. Aunque adolece de un elemento que merma esa calidad: la excesiva participación de la Entidad Federativa en su economía interna

Es necesario cuestionarnos si es acorde a la naturaleza de un nivel de gobierno, que otro intervenga en sus aspectos internos. Nos queda claro que cada nivel de gobierno tiene definida su competencia y en un federalismo es necesaria esta división de competencias. Pero en los asuntos financieros ocurre lo contrario,



al tener una intervención directa en la hacienda pública del Municipio. Es decir, un nivel de gobierno tiene injerencia plena en las decisiones financieras del nivel que le sigue, mismo que debe ajustarse a lo que éste le indique. Ocurriendo que el Municipio al decidir sobre su presupuesto de egresos, tiene que ajustarse a los ingresos que la Entidad Federativa ha considerado son los necesarios para satisfacer las necesidades del gobierno municipal. En este caso, si el Municipio requiere mayores recursos económicos, no podrá satisfacer esa necesidad por sí mismo, sino que debe pedir autorización a la Legislatura respectiva, para que ésta de manera discrecional y unilateral, decida primeramente si esa necesidad del Municipio existe, posteriormente disponer si es procedente contemplar la obtención de esos ingresos o no.

Desde que la Legislatura emite la Ley de Ingresos a cada Municipio, ya queda un parámetro del alcance económico que podrá tener el presupuesto de egresos municipal. A pesar de que el presupuesto se decide directamente por el Municipio, su facultad se ve disminuida por la discrecional decisión tomada por la Legislatura en la Ley de Ingresos.

Tanto los Municipios como las Entidades Federativas son considerados niveles de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es insoslayable que las atribuciones de cada uno de éstos son distintas, al tener asignadas diversas funciones y atribuciones. Empero, si la Norma Suprema indica que ambos son niveles de gobiernos, tal y como lo confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces deberían compartir la misma naturaleza, o lo mayormente parecida.

En ese entendido, si las entidades federativas son las competentes para decidir sobre su propia Ley de Ingresos, naturalmente a través de su Legislatura, entonces los Municipios también deberían decidir sus propios ingresos, dentro de ámbito de competencia.

La realidad es que al Municipio se le está dando un tratamiento análogo al de un órgano de la administración pública federal. Pongamos de ejemplo cualquier Secretaría del Gobierno Federal. En términos generales, envían su propuesta de ingresos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que es revisada y en su caso modificada, la integrará a un proyecto de Ley de Ingresos, misma que se remite al Congreso de la Unión quien podrá discrecionalmente modificarla.

Ese mismo camino tiene que recorrer el Municipio. Como ya se estableció la tesorería municipal prepara un proyecto de ingresos, se lo remite al Presidente Municipal quien lo expone ante el Ayuntamiento; una vez aprobado lo remiten a la Legislatura del Estado, quien podrá modificarlo y aprobarlo en los términos que discrecionalmente determinen.

El Municipio está recibiendo el mismo trato de cualquier organismo perteneciente a la administración pública federal o local. La manera en que se le condiciona para ejercer su actividad financiera no es la propia de un nivel de gobierno, sino de un órgano administrativo. Entonces es un nivel de gobierno cuyo tratamiento es el de cualquier órgano administrativo y no el propio de un nivel de gobierno. Existe un dualismo antagónico entre el reconocimiento como nivel de gobierno que se le dio en la reforma del año 1999, respecto del tratamiento dado por la misma norma; porque se le reconoce como nivel de gobierno, pero a la vez la manera de ejercer su actividad financiera es la misma que de la de un órgano administrativo; tal y como era antes de la aludida reforma, se le reconocía al Municipio por administrar, mas no por gobernar.

### **3.3. La deficiente coordinación intermunicipal en el ejercicio de su actividad financiera**

Ya en el anterior capítulo se analizó la relación que guarda el municipio con otros niveles de gobierno. Es decir, la vinculación que surge con otros órdenes de gobierno dentro de la federación, pero ello no debe confundirse con supra-

subordinación, sino más bien de una relación coordinada vertical, regida por los principios de legalidad y seguridad jurídica, atendiendo los márgenes competenciales.

Ahora bien, corresponde analizar la relación de coordinación horizontal entre los mismos Municipios. México de acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), cuenta con 2440 Municipios<sup>112</sup>. La cifra es muy elevada, sin embargo obvia ante la gran extensión territorial de nuestro país de 1 964 375 kilómetros cuadrados<sup>113</sup>, en los que se reparte una población de 112 336 538 personas.<sup>114</sup>

Una población tan cuantiosa repartida en un territorio tan extenso, naturalmente tiende a ser una sociedad cosmopolita caracterizada por contrastes y peculiaridades que trascienden en diversos aspectos de la convivencia social nacional. Contrastes como comunidades con sobrepoblación, en tanto otras con pocos habitantes; comunidades ricas en recursos naturales, otras con grandes inversiones industriales, así como otras carentes de riqueza natural y artificial; comunidades con actividades económicas tan diversas: pesqueras, agrícola, ganaderas e industriales.

Todas esas circunstancias las enfrenta y vivencia directamente los Municipios del país. Justamente por la diversidad social nacional, se le otorgó al Municipio su autonomía, a fin de contar con mayores herramientas que le permitan ser flexible y dinámico ante la pluralidad de la cultura mexicana. Así como cada comunidad difiere, el municipio igualmente difiere el uno del otro. Cada Municipio

---

<sup>112</sup> Enciclopedia de los Municipios, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia) Consultada en octubre 2014.

<sup>113</sup> Territorio, Instituto Nacional de Estadística e Información, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> . Consultada en octubre 2014.

<sup>114</sup> *Idem*

se va definiendo ante las ventajas y desventajas que le ofrece el territorio en el que reside y el poblado que gobierne, delimitando su actividad económica de acuerdo a cada uno de sus factores.

Cada Municipio debe enfrentar distintos retos, a veces únicos y exclusivos de su ámbito territorial, poblacional, cultural o ambiental. No obstante, esa divergencia no debe tener como consecuencia la degeneración de un equilibrio intermunicipal, un punto medio del cual ninguno de los municipios disminuya de su situación económico financiero. Actualmente, ese justo equilibrio intermunicipal no se prevé en la Ley Fundamental, ni en la cultura jurídico-política de México. En estos momentos en la figura Municipal se presume su autonomía y la responsabilidad que asume cada uno de sus gobiernos.

A pesar de estar unidos en una Federación, cada Municipio ha degenerado en un aislamiento. La preocupación o interés de los gobiernos municipales se expresa en sus fines propios. Se deja a un lado los principios de bienestar común y estabilidad nacional. Ninguno de ellos se ha logrado ni se logrará en tanto cada Municipio se conserve constreñido a los resultados propios.

Justamente ese fenómeno ha derivado en la existencia de lo que se describe como "Municipio pobre-Municipio rico". Así como en las relaciones humanas surge la inequitativa distribución de la riqueza, existiendo una abismal diferencia entre los millones de pobres y la decena de mexicanos con mayor riqueza; también con los Municipios ocurre lo mismo. Tenemos Municipios que cuentan con una cantidad de ingresos enormes, en tanto otros son prácticamente miserables, incapaces de gobernar sus territorios. El "Municipio pobre-Municipio rico" se trata del fenómeno en que algunos Municipios cuentan con enormes ingresos propios, en tanto otros Municipios no tiene ni lo mínimo para sobrevivir como ente de gobierno, dependiendo en su totalidad en las aportaciones federales.

Intentemos desarrollar esto con cifras. De acuerdo al censo 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Municipio más poblado es Ecatepec de Morelos (después de la delegación Gustavo A. Madero), en cambio el Municipio menos poblado es Santa Magdalena Jicotlán en Oaxaca con tan sólo 93 habitantes. Y a partir de este número de población se derivan diversos factores económicos. Naturalmente Ecatepec de Morelos tendrá un mayor Producto Interno Bruto (séptimo lugar), en cambio el Municipio con menor PIB corresponde al mismo Municipio oaxaqueño<sup>115</sup>.

Y de esas estadísticas elaboradas por el INEGI (anexo 1 al final de este capítulo), podemos encontrar algunas cifras preocupantes en el Municipio de Oaxaca. En tanto pareciera que los municipios con mayor población tienen un mejor nivel vida, lo cual no es así. Esa estadística se basa únicamente en números ordinarios, no en porcentajes. Definitivamente si un Municipio es el más poblado, en cifras se verán reflejados números muy elevados. No obstante, lo importante sería contar con las proporciones. Tarea que desarrollo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el estudio denominado “Medición de pobreza en los municipios de México, 2010”.

De acuerdo al estudio aludido, el municipio de San Juan Tepeuxila, en Oaxaca es el municipio con mayor índice de pobreza. Y dentro del *ranking* de los 15 municipios con más índice de pobres se reparten entre el Estado de Oaxaca y Chiapas. En cambio, entre los municipios con menos pobreza, tenemos a San Nicolás de los Garza en Nuevo León (después de la delegación Benito Juárez), lo que significa que es el Municipio con mayor riqueza del país, con una población de 476,761<sup>116</sup> personas -lo que demuestra que el nivel de población no es decisivo en la riqueza de un municipio-. En ese mismo estudio podemos observar que los

---

<sup>115</sup> Censo 2010, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consultado en <http://www.snim.rami.gob.mx/>

<sup>116</sup> Información localizada en <http://www.sanicolas.gob.mx/>

municipios más “ricos” del país se distribuyen en los estados de Nuevo León, Oaxaca, Coahuila -y Distrito Federal-.<sup>117</sup>

“1003 municipios tienen un 75% o más de su población en pobreza”<sup>118</sup>, cifra que llama la atención porque la pobreza no encuentra una distribución uniforme en el país, sino que se concentra, y así como la pobreza se concentra, también la riqueza. Naturalmente un Municipio rico atraerá mayor riqueza porque se hace atractivo, en cambio el Municipio pobre atrae más pobreza porque genera rechazo, es símbolo de retroceso.

Ese contraste genera que la polarización municipal sea más amplia, al acrecentarse la brecha entre uno y el otro; pues las situaciones pobreza-riqueza van en direcciones totalmente distintas, concentrándose la riqueza del Municipio rico y profundizándose la pobreza en el Municipio pobre. Afirmación clara de esto es que “190 municipios concentran la mitad de las personas en situación de pobreza del país”<sup>119</sup>.

El dinamismo financiero junto a las variables ya descritas en párrafos anteriores, son factores que provocan que cada Municipio se vaya ocupando de su interior, olvidando su trascendencia hacia el exterior. Cada gobierno municipal se constriñe a su gobierno propio, dejando a un lado el desarrollo de cualquier homólogo, bajo el pensamiento de que el bienestar general del ámbito municipal es algo que le corresponde a la entidad federativa y al gobierno federal.

Lo que es totalmente falso porque cada Municipio debe ocuparse e inmiscuirse en generar política para el desarrollo conjunto de cada Municipio. La

---

<sup>117</sup> Medición de pobreza en los municipios de México, 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2011. Consultado en [http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)

<sup>118</sup> *Idem*

<sup>119</sup> *Idem*

omisión y apatía intermunicipal ha agudizado el contraste económico entre los Municipios. No existe ningún programa o medio a fin de armonizar la situación general de la población en el país.

Es cuestionable que el municipio que goza de una mejor situación económica en el país, cuente con sólo 476,761 personas en una extensión de 60.838 kms<sup>2</sup> (San Pedro de los Garza, Nuevo León) y por otro lado un municipio con 1009<sup>120</sup> habitantes en un territorio de 366.16 km<sup>2</sup> (San Juan Tepeuxila)<sup>121</sup>. O bien, un municipio con una población de 1,656,107 de habitantes en un territorio de 155 km<sup>2</sup> –Ecatepec-.

La notoria divergencia entre los municipios denota la ausencia de toda organización entre los mismos. Cada uno se desarrolla o decae de manera “autónoma”. El municipio que logra desarrollarse estará en posibilidades de ofrecerle a su población una mayor calidad en los servicios públicos; en tanto, el Municipio que no logre estabilidad económica estará limitado para prestar servicios públicos.

No existe ningún tipo de cooperación entre los Municipios que les permita lograr un desarrollo equilibrado en los rubros que son de su competencia, ni menos la posibilidad de organizarse para en conjunto ofrecer a sus gobernados calidad y uniformidad en la prestación del servicio público.

El artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la posibilidad que los Municipios puedan coordinarse y asociarse para prestar los servicios públicos de su competencia, o para llevar a cabo cualquier otra función que les competa. Cuando se trate de Municipios que se localicen en distintas entidades federativas, estará sujeto a la aprobación de las

---

<sup>120</sup> <http://www.snim.rami.gob.mx/>

<sup>121</sup> <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM20oaxaca/municipios/20220a.html>

legislaturas respectivas, lo que nos lleva de nueva cuenta al intervencionismo de las entidades federativas en la vida municipal.

Se han dado casos de Convenios de Asociación Intermunicipal para la prestación de servicios públicos, como lo es el celebrado en Guadalajara por los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, suscrito en febrero de 2002 con el objeto de cooperar en la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales<sup>122</sup>. La efectividad de este acuerdo ha permitido tener una regulación adecuada en la prestación de este servicio, derivando en la creación del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, por sus siglas SIAPA.<sup>123</sup>

Otro caso es el Convenio Amplio de Coordinación y Asociación Intermunicipal denominado “Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del de Colima (ANIMEC), celebrado entre los municipios de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez; de 25 de diciembre de 2010, cuyo objeto es la prestación de servicios público de manera coordinada, así como la cooperación en proyectos que requieran de una alta inversión.<sup>124</sup>

Estos dos ejemplos son casos aislados de coordinación y cooperación municipal, existiendo pocos convenios de esta naturaleza. Este hecho nos lleva a reflexionar que la cooperación municipal es un fenómeno accidental a pesar de estar autorizado en la Carta Magna.

---

<sup>122</sup> CONVENIO DE ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL, febrero 2002, consultado en [http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/convenio\\_de\\_asociacion\\_intermunicipal\\_para\\_la\\_prestacion\\_de.pdf](http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/convenio_de_asociacion_intermunicipal_para_la_prestacion_de.pdf)

<sup>123</sup> <http://www.siapa.gob.mx/transparencia/los-programas-operativos-anales-aplicables-al-y-por-el-sujeto-obligado>; consultado en octubre 2014.

<sup>124</sup>

<http://colima.gob.mx/2010/upl/sec/transparencia/i/normatividad/original/CONVENIOAMINEC.pdf> consultado en octubre de 2010.



Es un progreso legislativo el que se previeran la figura de la coordinación y cooperación municipal en los servicios públicos, pero ello no es suficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana, porque los municipios para realizar estos convenios necesariamente deben aportar recursos para cumplir con sus compromisos. Pero ¿qué pasa con aquellos Municipios que cuentan con altos índices de pobreza en su población y no cuentan con suficientes recursos para poderse obligar en este tipo de convenios?

La cooperación intermunicipal no existe en la actividad financiera de los Municipios, la carga de la aportación de recursos al Municipio corre a cargo de la Federación, pero los municipios como entidades hermanas no se apoyan de ese modo. Cada Municipio enfrenta su propia suerte, sin la posibilidad de ser apoyado por otros municipios para mejorar su situación económica, elevando así la calidad de vida de su población.

Es evidente que las relaciones inter-municipales son deficientes, que trae como consecuencia una degeneración en el desarrollo equilibrado de cada municipio, con un grave reflejo en los gobernados. Identificando este aislamiento en tres factores: económico-financiero, planeación nacional-municipal y prestación de servicios públicos.

### **3.4. La desorganización en el ejercicio de la autonomía financiera municipal**

La actividad financiera del Municipio mexicano se ha analizado desde el plano de relación de actividad con otros niveles de gobierno; también fue analizada desde la relación de coordinación nacional entre los municipios. En ambos planos el análisis se enfoca en la relación externo-municipal. En este título,

el análisis de la actividad financiera partirá desde una observación interna del Municipio en el desarrollo de su actividad económica, que necesariamente nos vinculará con los dos anteriores, pretendiendo entramar estas tres manifestaciones de la actividad financiera municipal, para visualizar que éstos no son aislados, sino que son las distintas expresiones derivadas de un vacío normativo.

El ya multicitado artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la autonomía municipal en la administración de su hacienda pública, no prevé ningún medio que permita verificar que el Municipio administre su hacienda pública apegada a los principios previstos en el artículo 134 constitucional, esto es observar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Cada Municipio, a través de su Ayuntamiento administra su hacienda a su mejor parecer, sin tomar en cuenta parámetros que puedan armonizarlos a fin de que guarden una homogeneidad en su función pública. Ante esa desmedida facultad, cada Ayuntamiento tiene la posibilidad de tomar disposiciones tanto apegadas al interés público de sus gobernados, como poder tomar decisiones que se alejen del interés de éstos.

No se soslaya, que la finalidad esencial de la autonomía municipal es darle al Municipio una herramienta para que pueda tomar las medidas necesarias de acuerdo a sus peculiaridades. En ese contexto la autonomía, como ya se dijo, toma gran relevancia, pues su flexibilidad garantiza una mayor probabilidad de eficacia en el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, como ocurre con los derechos, una facultad que no obedece parámetros establecidos por el legislador, tarde o temprano derivará en una distorsión de la misma. Así ocurre con el Municipio en el ejercicio de su administración hacendaria porque debido a su autonomía, ningún ente puede

realizar una revisión constante con el fin de verificar que el Municipio esté cumpliendo con eficacia los fines que en la Carta Magna se le previeron, en particular con la aplicación de sus ingresos propios.

No se es óbice que tanto la Federación como la Entidad Federativa sí lleva a cabo un control sobre la administración de recursos económicos del Municipio, no obstante sólo tienen competencia para verificar la aplicación de los recursos económicos que le proporcionaron al Municipio y de manera posterior a su aplicación. Y ello nos obliga a reconocer que la mayoría de los recursos con que cuenta el Municipio derivan de las aportaciones federales y locales. Sin embargo, el Municipio está obligado a aplicarlas en actividades directas que recaen sobre su comunidad.

No obstante, los recursos que obtiene de manera directa no pueden ser fiscalizados por el gobierno federal o local, porque ello sería violatorio de la autonomía hacendaria del Municipio. Por lo tanto, aquellas erogaciones originadas por ingresos obtenidos por el Municipio quedan exentas de todo tipo de fiscalización. Efectivamente serán los órganos internos municipales quienes revisarán la ejecución de ese gasto, esto es, el Tesorero Municipal, el Síndico y quien aprobará y dará el visto bueno al resultado de la fiscalización será el Ayuntamiento.

De ese modo, la revisión de la administración de la hacienda pública municipal se divide: por un lado los otros niveles de gobierno fiscalizarán la administración de los ingresos que aportaron; y por otro lado, los ingresos obtenidos por el Municipio serán revisados por los mismos órganos municipales. En ambas la irregularidad, corrupción y oscuridad en la administración de los recursos públicos permea.

El primer punto es cuestionarse es quién realiza esa fiscalización. No está por demás recalcar que es el tesorero y el síndico municipal. El primer

mencionado, nunca llevará a cabo una fiscalización objetiva e imparcial, porque su designación es meramente política a través del presidente municipal y el Ayuntamiento. Ello le genera una subordinación con el Ayuntamiento. Así que fácticamente habrá de realizar su labor satisfaciendo el interés de ese grupo político, a fin de lograr una estabilidad personal-política. El único modo de hacerlo es satisfacer las exigencias de estos servidores públicos, que puede ser tanto la más legítima como la más irresponsable.

El contexto nos permite lógicamente inferir que el Tesorero al llevar a cabo el ejercicio del gasto público y la fiscalización de la aplicación de los recursos, no será independiente ni objetiva; justamente porque esa relación política obliga al tesorero a someterse a la voluntad de los representantes del gobierno municipal.

El síndico tiene un puesto totalmente político que alcanzó a través de una representación partidaria y un proceso de elección popular. Claramente esas circunstancias le restan toda objetividad en la labor que pueda realizar en la revisión de la cuenta pública porque justamente su derivación política vuelve cuestionable su actividad en un puesto que requiere total independencia y objetividad para dar certeza a la aplicación de recurso y su fiscalización.

Finalmente los integrantes del Ayuntamiento se encuentran exactamente en las mismas circunstancias que el Síndico, por lo que es casi imposible que puedan reprocharse entre sus integrantes alguna actividad irregular vinculada con el gasto público. Al contrario, todo ello lo pueden solucionar a través de la “cordialidad política”. Es decir, a través de acuerdos y arreglos que escapan de la norma jurídica, por lo tanto del interés público de la comunidad gobernada.

El siguiente planteamiento es cómo se ejerce la autonomía financiera municipal. De principio se tiene que ejercer de acuerdo a la competencia municipal para satisfacer las necesidades de la comunidad. No obstante, al estar abiertamente involucrada la política con la actividad municipal, esa actividad se

ejerce atendiendo demasiados intereses individuales o de grupo, que jurídicamente son inevitables al no existir un marco jurídico que ponga límites a los Municipios.

Nos referimos a que el Presidente Municipal y los miembros del Ayuntamiento poseen el total control del Municipio, y dentro de su competencia ninguna otra autoridad puede intervenir. Esas situaciones generan que este grupo gobernante se auto-complazca en total perjuicio de los gobernados. Por auto-complacer se pretende expresar a las decisiones o acciones por las que los miembros del Ayuntamiento aprueban la erogación de gasto público en actividades o fines individuales, por mencionar algunas pueden ser salarios, bonos, aprobación de los gastos y demás.

Cada Ayuntamiento tiene la plena facultad de determinar a cuánto han de ascender los salarios, cuántos bonos pueden proporcionarse y su monto, aprobar fondos económicos dirigidos a cualquier fin dentro de su competencia, parámetros de valuación de obra pública. En conclusión toman decisiones de índole económica sin tener límite alguno, que fácilmente puede inclinarse a intereses totalmente egoístas.

### **3.5. La disfuncionalidad en la actividad financiera municipal: ejemplos**

Los ejemplos partirán de los tres ejes analizados en esta capítulos, que son: la relación del gobierno local con la actividad financiera municipal, el aislamiento intermunicipal en el ejercicio de su actividad Financiera y la desorganización en el ejercicio de la autonomía financiera municipal. Como se había venido anunciando, la unión de estos tres fenómenos político-jurídicos deriva en una ineficacia municipal en cuanto al ejercicio de su actividad financiera.

### 3.5.1. Salarios

Un ejemplo son los salarios de los Presidentes Municipales. Debido a las ajenas políticas de un Municipio respecto de otro, cada Municipio libremente asigna a su Presidente y miembros del Ayuntamiento un salario, por lo que cada miembro del Ayuntamiento goza de salarios distintos. Justo por la incontrolada autonomía financiera ello es posible, algunos ganando casi lo mismo que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y otros ganando la tercera parte de lo que ganan otros Presidentes Municipales. Y por la intromisión de la entidad federativa, no permite que la Federación atienda directamente esta situación, dado que la legislatura si algo quisiera hacer al respecto, su competencia se limitaría en su territorio, ahondando más ésta problemática.

Este planteamiento es visible al comparar cifras. Mientras la Alcalde de Monterrey tiene un ingreso mensual de \$155,076.00 el Alcalde de Tuxtla Gutiérrez obtiene un ingreso de \$33,934.00<sup>125</sup>. Este ejemplo extremo obliga a reflexionar porqué dos servidores públicos que tienen el mismo puesto, realizando la misma función y con las mismas obligaciones tienen distintos salarios, obteniendo uno de ellos casi cinco veces el salario del otro. Naturalmente ello es resultado de que no existen mecanismos de alcance nacional que homogenice a los Municipios, en consecuencia las legislaturas aíslan a los Municipios de su entidad respecto de las demás.

No se soslaya que cada Municipio se definirá financieramente por su actividad económica, por lo que un Municipio urbano o industrial seguramente obtendrá más ingresos que un municipio rural o pesquero. Pero ello no es suficiente para justificar esta disparidad porque los Municipios están ligados por el Pacto Federal, por lo que no es justificable que las peculiaridades municipales generen contrastes que desestabilizan al país o generen incongruencias como la

---

<sup>125</sup> Ver anexo 3

siguiente: “A pesar de que Puebla es el tercer estado con la mayor cantidad de pobres de México, los salarios de los presidentes municipales poblanos se encuentran a la altura de los de las grandes ciudades y capitales de la República.”<sup>126</sup>

El Presidente Municipal no es el único servidor público de alto rango en el Municipio, por lo que debemos considerar a los regidores y síndicos que conforman el Ayuntamiento. Tenemos como ejemplo el Municipio de Tlalnepantla, que de acuerdo al anexo incorporado en esta investigación, el Presidente tiene un salario de \$179,562.50; el Secretario del Ayuntamiento \$118,800.00. El Tesorero \$108,000.00; cada síndico \$137,616.40; un regidor \$106,753.80, contralor municipal \$108,000.00, cada Director General y Subsecretario \$103,000.00. Claramente sus ingresos son una afrenta para la sociedad mexicana, que tiene altísimos índices de pobreza. Además resulta incongruente que un gobernante municipal tenga un salario superior al de un Secretario de Estado del Gobierno Federal.

El Municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta con 3 síndicos y 16 regidores, más el Presidente Municipal, lo que significa que el Cabildo de ese Municipio mensualmente gasta en salarios \$2,300,472.50. Lo que debemos confrontar con las 27,619 personas en pobreza extrema que viven en ese Municipio<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Puga Martínez Javier, “El salario de los presidentes municipales poblanos, de los mejores del país”, La Jornada, 11 de septiembre de 2013. Consultado en [www.lajornadadeorientemexico.com.mx/2013/09/11/el-salario-de-los-presidentes-municipales-poblanos-de-los-mejores-del-pais/](http://www.lajornadadeorientemexico.com.mx/2013/09/11/el-salario-de-los-presidentes-municipales-poblanos-de-los-mejores-del-pais/)

<sup>127</sup> Catálogo de localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación PDZP, Secretaría de Desarrollo Social, México 2013. Consultado en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=104>

Es claro que la autonomía hacendaria en su forma actual, permite que el gobierno municipal incurra en abusos y absurdos que favorecen el rezago social, acentuando una indebida aplicación de recursos, que favorecen intereses de grupo. Desafortunadamente la autonomía se ha desvirtuado debido a la irresponsabilidad de los gobiernos municipales.

### **3.5.2. El endeudamiento público**

Es irónico que lo altos servidores público gocen de salarios tan elevados, cuando todos los Municipios recurren al endeudamiento para poder enfrentar sus obligaciones. Curiosamente los Municipios que más deuda contraen son aquellos que cuentan con mayores ingresos. Para el 30 de junio de 2015 la deuda municipal nacional ascendía a 49,681.7 millones de pesos<sup>128</sup>.

Este monto representa casi la totalidad de aportaciones federales que reciben los municipios para Infraestructura Social que asciende a 50,893 millones de pesos. Y una quinta parte del total de aportaciones federales que para este año 2015 destinó la Federación para Municipios y Entidades Federativas. Y no se debe olvidar que los Municipios garantizan la deuda con las aportaciones federales correspondientes.

Es un constante reclamo de los gobiernos municipales que se les proporcionen más ingresos para garantizar eficacia en sus gobiernos. Pero ello con el actual modelo no es viable, porque aprobarles más aportaciones federales profundizaría el problema de las distracciones de recursos en áreas que sólo favorecerían intereses de grupo.

---

<sup>128</sup> Obligaciones financieras de Municipios por tipo de Acreedor, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 30 de junio de 2015. Consultado en [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2015/Paginas/2do-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2015/Paginas/2do-Trimestre.aspx)



Si los Municipios están recurriendo a más y más endeudamiento es que requieren de más ingresos para garantizar su funcionalidad. Pero ello se contrapone con los altos gastos que ejerce para pagar puntualmente los sueldos de los miembros del Ayuntamiento. Tan solo en el periodo del 2005 a 2011 la deuda se incrementó 69%<sup>129</sup>. Es pertinente destacar el acelerado crecimiento de la deuda municipal, que en menos de 5 años se duplicó (ver anexo 5):

La deuda municipal registró un monto de 15,017.5 mdp en 2006, que aumentó a 36,416.1 mdp en 2010, lo que constituye una variación nominal de 2.4 veces en ese periodo, lo que corresponde a un menor ritmo de crecimiento que el de la deuda de las entidades federativas. De la deuda total conjunta, la de los municipios representa el 11.6% y el resto es de las entidades (88.4%).<sup>130</sup>

### **3.5.3. Corrupción y malversación de recursos públicos**

Se ha insistido en que no existe medio de control y fiscalización para verificar que los recursos públicos municipales sean debidamente aplicados, es decir, que su utilización sea de acuerdo al interés público, que para el Municipio se refiere principalmente para la prestación de los servicios públicos.

Esa afirmación es absoluta en cuanto a los ingresos propiamente municipales, ya que ningún órgano externo al Municipio podría verificar su aplicación debido a la autonomía municipal. Sin embargo, las aportaciones

---

<sup>129</sup> Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000-Marzo 2011, Auditoría Superior de la Federación, Agosto de 2012p. 19. Consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_Entidad esFedyMunic.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_Entidad esFedyMunic.pdf)

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 14

federales son auditadas por la Auditoría Superior de la Federación, cuyos resultados son escandalosos y obligan a reflexionar de qué modo han de ser aplicados los ingresos propiamente municipales.

De acuerdo a la auditoría practicada sobre los recursos aportados a los Municipios de todo el país, provenientes del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FISM), en el periodo 2002-2010, se determinó que las obras y acciones que no beneficiaron a la población en rezago social y pobreza extrema fue del 38%<sup>131</sup>. El 27.3% de las obras realizadas estuvieron fuera de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal<sup>132</sup>, es decir la aplicación de los recursos en áreas directamente vinculadas con la comunidad municipal. El 18.7% fue transferidos a otras cuentas ajenas a las entidades municipales, y no fueron reintegrados.<sup>133</sup> Concluyéndose:

Aunado a lo anterior, existen observaciones con una importante presencia que tienen su origen en debilidades en la gestión del fondo, las que si bien no generan recuperaciones, inciden de manera significativa en la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas del fondo.<sup>134</sup>

También se debe considerar el informe de auditorías para verificar la aplicación de los ingresos proporcionados del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), periodo 2002-2010. En este periodo tanto municipios

---

<sup>131</sup> Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social , periodo 2002-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. Consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Recurrencia\\_FISM.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Recurrencia_FISM.pdf)

<sup>132</sup> Op. cit, p. 17

<sup>133</sup> Op. cit, p. 18

<sup>134</sup> Op. cit, p. 300

como el Distrito Federal recibieron la cantidad de \$281,037.5 millones de pesos<sup>135</sup>. El resultado de ésta es verdaderamente preocupante, pues no fue encontrada documentación comprobatoria de la aplicación del recurso de un 61.3%<sup>136</sup>. Es decir, que más de la mitad de la aplicación del recurso carece de documentación que demuestre su destino. Es evidente que no hay certeza alguna sobre el fin de esos recursos, ni medio para verificar que hayan sido dirigidos para beneficio de la población. Lo que sí demuestra es que existe una desviación de recursos notoria.

Un 11.8% de esos ingresos fueron enviados a otras cuentas bancarias y no fueron reintegrados, por lo que la décima parte de los ingresos tuvieron un destino desconocido<sup>137</sup>. Resulta bastante ilustrativo que los Municipios del Estado de México incurrieron en esta irregularidad por un total del 49% de sus recursos.<sup>138</sup> Una de las conclusiones de la auditoría fue:

La falta de documentación comprobatoria del gasto es la principal observación de las que generaron recuperación determinada, ya que significó el 61.3% del monto observado; refleja la problemática generalizada de la debilidad técnica que afecta a este orden de gobierno, así como la elevada rotación de personal que limita su profesionalización; deriva igualmente de los insuficientes controles existentes para verificar la disponibilidad de la documentación y que ésta cumpla con los requisitos fiscales que establece la normativa (Código Fiscal de la Federación)...<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, periodo 2002-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. Consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Recurrencia\\_Observaciones\\_GF\\_2000\\_2010\\_aA.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Recurrencia_Observaciones_GF_2000_2010_aA.pdf)

<sup>136</sup> Op. cit. p. 19

<sup>137</sup> Op. cit. p. 20

<sup>138</sup> *Idem.*

<sup>139</sup> Op. cit. p. 36

Por último, la auditoría practicada en Subsidio a los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su Cargo la Función de Seguridad Pública o la Ejercen Coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus Demarcaciones Territoriales, periodo 2008-2010. Del estudio se derivó que 14.8%<sup>140</sup> de los recursos fueron aplicados a gastos diversos a los previstos en el subsidio, además de que el 11.2% fue mezclado con otros recursos, lo que imposibilitó verificar su aplicación.<sup>141</sup>

Los resultados de las tres anteriores auditorías reflejan la descomposición de los gobiernos municipales fomentada por un uso inapropiado de la autonomía financiera. Han incurrido en corrupción que se denota con los recursos federales que fueron transferidos a cuentas distintas a las del Municipio y no fueron reintegrados a éste. También es alarmante la carencia de más del 60% de documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos. La opacidad en el manejo de los recursos muestra que la autonomía financiera ha sido un medio eficaz para elucubrar tácticas para desviar recursos o bien, aplicarlos en actividades desconocidas para el ciudadano.

Si esto ocurre con recursos federales, que son auditados por las autoridades de la Federación, ¿qué estará pasando con los recursos propios?. ¿De qué modo las autoridades municipales están aplicando los recursos que no son fiscalizados por el gobierno local o el federal?. La Auditoría Superior de la Federación transparente que las entidades municipales están desviando los recursos aportados por la Federación; en cambio, los Municipios no proporcionan medios para conocer como están aplicando los recursos propios.

---

<sup>140</sup>Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, periodo 2008-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. Consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/024\\_Recurrencia\\_San\\_Luis\\_Potosi.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/024_Recurrencia_San_Luis_Potosi.pdf)

<sup>141</sup> Op. cit. p. 17

La autonomía financiera por sí misma fue una respuesta del legislador para enfrentar las complejidades municipales, dada la sociedad cosmopolita que conforma nuestro país. Pero el ser humano, en este caso las autoridades municipales pervierten esa facultad, aprovechándola para desviar recursos a fines desconocidos y que seguramente no pretenden satisfacer las necesidades de la colectividad.

#### **3.5.4. Las consecuencias**

El efecto inmediato del indebido uso de autonomía financiera municipal es la afectación al gasto público. Recordemos que la importancia del Municipio radica en ser el nivel de gobierno que tiene un constante contacto directo con los gobernados. Antes que cualquier otro nivel de gobierno, será el Municipio que tenga ese contacto con las personas.

Al Municipio le corresponde proporcionar los servicios públicos esenciales para la comunidad. Ello lo debe lograr a partir de la aplicación de los recursos que recibe de la Federación, las entidades federativas y los propios para cumplir eficazmente con esta actividad. Es obvio que si los Municipios no aplican los recursos conforme a los principios de legalidad, honestidad, transparencia, eficacia y eficiencia; necesariamente la prestación de los servicios públicos es deficiente al no existir ingresos suficientes para cubrir los gastos que éstos generan.

Por ello, es común encontrar calles con poco o nada de alumbrado público, servicios de agua, alcantarillado y potabilización limitado y bastante oneroso. Calles destruidas por la lluvia y el uso, casi intransitables. Corporaciones policiacas corruptas, equipamiento insuficiente y por ende altos índices de delincuencia. Yendo más allá con los Municipios “pobres” es hasta difícil hablar

sobre la calidad de los servicios públicos que prestan, pues sus ingresos son insuficientes para prestarlos.

En cambio, es común también encontrarse con Presidentes Municipales que cuentan con riquezas desproporcionadas a su labor y actividad política. Entre tantas anomalías sociales que conducen a reflexionar sobre la reestructuración de la autonomía financiera municipal, para que sin sacrificar ésta, pueda normalizarse la actividad de los Municipios Mexicanos. Lo que será el tema a tratar en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO CUATRO. HACIA UNA ORGANIZACIÓN FINANCIERO NACIONAL MUNICIPAL**

En el anterior capítulo fueron descritas tres aspectos de la actividad financiera que surgen con el actual modelo del Municipio. El primero referente a su relación que guarda con el gobierno local al que pertenece; el segundo sobre la relación que guardan los Municipios entre sí y el tercero propiamente al ejercicio de la autonomía financiera que individualmente desarrolla cada Municipio.

Con ese antecedente, lo procedente es analizar esas problemáticas con el objeto de establecer las propuestas pertinentes, viables y adecuadas para atenderlas; lo que necesariamente nos llevará a postular una nueva visión de la organización municipal en cuanto a su actividad financiera; teniendo siempre presente la naturaleza de la forma de gobierno y estado adoptada en nuestro país.

### **4.1. Adecuaciones normativas**

Como hemos venido señalando, al surgir las reformas de 1983 y 1999, el Municipio tuvo dos grandes transformaciones en cuanto a su naturaleza. Por un lado se le concedió autonomía financiera y por el otro se le reconoció como nivel de gobierno. Sin embargo, las normas federales, locales y municipales no reflejaron la esencia de la transformación del Municipio, lo que ha impedido que el Municipio se desarrolle como nivel de gobierno; lo cual ha generado una serie de incongruencias normativas y fácticas, que producen circunstancias problemáticas como las ya desarrolladas en el capítulo previo. Siendo necesario que dichas normas se adecúen a la naturaleza del Municipio como un nivel de gobierno dotado de autonomía financiera.

#### **4.1.1. Normas Federales**

Las normas federales analizadas fueron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los aspectos normativos trascendentes que se derivan de éstas son las aportaciones y participaciones federales que otorga la Federación al Municipio. Es decir, recursos económicos destinados a integrar la hacienda pública del Municipio.

Recordemos que esos recursos son determinados por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se fija la partida presupuestal destinada los Municipios. Otra figura destacable es el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que es una base de datos en la cual los Municipios deben inscribir la deuda contraída, y que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; teniendo que hacer lo propio en un registro de la misma naturaleza pero a cargo del gobierno local.

Para adecuar éstas figuras a la naturaleza del Municipio, es necesario que las aportaciones y participaciones federales no sean entregadas a los gobiernos locales. Se tiene que abandonar la práctica de que éstos se encarguen de distribuir las mismas entre los Municipios que gobiernan.

Si el Municipio es un nivel de gobierno dotado de autonomía financiera, debe proporcionársele dichos recursos sin la intervención de otro nivel de gobierno, a fin de no posibilitar situaciones que generen conflictos entre el Municipio y el Gobierno Local, como lo es la entrega extemporánea de los recursos o que las cantidades no sean completas. Además, al tratarse de órganos políticos se imposibilitaría que la entrega de dichos recursos quede sujeta a conflictos de intereses. De esta forma, la Federación podrá ejercer facultades de comprobación



de una manera directa en el orden Municipal y en el mismo sentido deberá responder éste.

#### **4.1.2. Normas Locales**

Recordemos que para el análisis de esta normatividad, se partió de la legislación del Estado de México, que al igual que otras Entidades Federativas, cuenta con una Ley Orgánica de aplicación general y obligatoria para los municipios que gobiernan. Dicho acto legislativo es una total violación a la autonomía financiera e incluso política de los Municipios porque cada gobierno local emite una legislación de naturaleza coercitiva para los gobiernos municipales, que necesariamente deben adecuarse a las disposiciones emitidas por el congreso local.

Una legislación general emitida por una Legislatura, que tienda a regular las actividades del Municipio produce una subordinación del Municipio al gobierno local, además de constituir una invasión de esferas de competencia, porque merma la autonomía política del municipio y evidentemente su autonomía financiera, contraponiéndose a su naturaleza como nivel de gobierno.

La creación de normas que pretenda homogeneizar las diversas actividades de los Municipios, atiende a una necesidad y motivos que en sí mismos no deben considerarse contrarios a la naturaleza del municipio, menos si tiende a puntualizar aspectos propios de su autonomía financiera. Sin embargo, el motivo de inconstitucionalidad de dichas legislaciones locales surge al haber sido emitidas por el gobierno de la Entidad Federativa. Es en esa parte donde surge la violación de la distribución de competencias y una injerencia total del gobierno local a la autonomía municipal. Resultando de nueva cuenta, una relación de supra-subordinación entre éstos.

Ese tipo de normas deben ser creadas bajo la facultad reglamentaria de los propios municipios, elevadas en un bando municipal rígido en cuya creación se escuché directamente a los gobernados; incluso, debe ser diseñado mediante acuerdos y compromisos asumidos entre los gobiernos municipales, en donde se refleje que sus gobernados tomados en cuenta. Así, las propuestas deben ser producto directo de las aportadas por los gobiernos municipales y la participación directa.

La finalidad de que los Ayuntamiento de los Municipios realicen acuerdos y compromisos al momento de crear sus normas estructurales, es con el fin de que los reglamentos de los municipios se rijan por los mismos principios, así el contenido de cada reglamento diferirá, sin embargo, los principios en que se sustenten generarán certeza jurídica a los gobernados y no provocar una serie de reglamentos municipales contradictorios.

Para lograr la certeza jurídica pretendida debe darse mayor alcance a la coordinación municipal mediante convenios de colaboración, para que se posibilite a éstos consensar los principios y bases estructurales que caracterizarán los reglamentos que emitan, satisfaciendo la exigencia social de que se brinde certeza jurídica.

A fin de lograr lo anterior, es importante dejar de conceptualizar al Municipio como la base territorial de las entidades federativas y desvincularlo política y económicamente del gobierno local, creando una relación entre éstos de coordinación.

En conclusión, es necesario que todo tipo de legislación o norma jurídica emitida por los gobiernos locales, que fijen parámetros de actuación para los Municipios, sean consideradas inconstitucionales al invadir la autonomía política y financiera del Municipio. Resultando necesaria su abrogación bajo, la exigencia desde el ámbito federal que los Municipios deberán llegar a acuerdos para que

dentro de las particularidades de su territorio, población, situación económica y demás peculiaridades, consensen la creación de reglamentos regidos por principios y bases semejantes, a fin de dar certeza jurídica a cada uno de los gobernados; como lo puede ser la rigidez de sus normas estructurales, participación social, profesionalización y servicio público de carrera, los servicios públicos, seguridad pública, bases de fiscalización, entre muchos más que por su extensión resulta imposible analizarlos en esta investigación.

De este modo, se romperá la intromisión del gobierno local al gobierno municipal; por otro lado, el gobernado no estará sujeto a la incertidumbre que se genera por las distintas normas entre los municipios de una entidad federativa o los de otra; y finalmente, la certeza jurídica se verá fortalecida al asumir los municipio del país principios sobre los que construirán sus reglamentos.

No se soslaya que cada Municipio tiene peculiaridades que lo distinguen totalmente de otros, desde su ubicación geográfica, los usos y costumbres de su comunidad, la actividad económica preponderante que se realiza en su territorio, incluso la situación económica de su población. Justamente por ello, los reglamento no pueden ser idénticos, sin embargo, sus variables deberán encontrarse dentro de los principios municipales que se acuerden entre los Ayuntamientos, garantizando así su autonomía.

#### **4.1.3. Normas Municipales**

Partamos de la premisa que el Municipio está dotado de facultades reglamentarias muy especiales, como se desprendió del análisis que al respecto se realizó en el capítulo anterior. Al grado que dichos reglamentos no están sujetos a la existencia de una ley, por lo que no están limitados a la aplicación de

una ley, sino que podrán ser más amplios, siempre y cuando estén dentro de su competencia.

La facultad reglamentaria municipal es una peculiaridad concomitante a su naturaleza como nivel de gobierno, por lo que la elaboración se traduce totalmente en ejercicio pleno de autonomía política y económica. Así que ningún gobierno local ni un diverso municipal debe imponer o interferir coactivamente en la elaboración de los reglamentos de cada Municipio, porque se trata de la autonomía municipal.

Así el Bando Municipal es la máxima norma municipal, de la cual parten los demás reglamentos municipales. Sin embargo, dicho bando sufre modificaciones constantes en cada cambio de gobierno municipal, pues el plan de municipal de desarrollo que emite el gobierno municipal entrante fija los parámetros del bando municipal. Por lo tanto, es necesario abandonar esas prácticas, pues cada tres años modificar estos cuerpos normativos municipales tiende a no dar una sistematización y continuidad a los proyectos fijados, además de verse limitada la posibilidad de realizar proyectos a largo plazo.

A fin de lograr ese respeto a la autonomía municipal y darle funcionalidad, se propone que el bando municipal se rija por los principios de la Constitución Federal y Locales, es decir, que se caracterice por el principio de rigidez, para que solo pueda ser modificada mediante procedimientos especiales, como mayorías calificadas del ayuntamiento o mediante consultas populares, convirtiéndose así la norma fundamental municipal.

Una norma fundante municipal permitirá rigidez, vista como certeza jurídica, dándole una forma jurídica permanente a cada Municipio, limitando a cada gobierno municipal entrante realizar modificaciones arbitrarias. En consecuencia, el plan municipal de desarrollo ya no estará limitado a ser modificado cada tres

años, pues deberá establecerse un Plan de Municipal Desarrollo permanente y a largo plazo.

Por otro lado, se reitera que es necesario que los Municipios se rijan por principios comunes que sean considerado al momento de crear sus reglamentos, mismos que permitirán que emitan sus reglamentos completamente adecuados a su situación política, económica y social; pues al tratarse de principios, esto permiten un amplio margen para legislar

#### **4.2. Fines de una adecuada regulación de la actividad financiera municipal**

En el presente apartado tomando en cuenta las puntualizaciones del anterior, se sostendrá las modificaciones jurídicas y fácticas que se consideran necesarias para lograr que el municipio cumpla con las expectativas de los gobernados, se fortalezca su autonomía financiera y se le dé una verdadera categoría como nivel de gobierno.

##### **4.2.1. Delimitación de la participación del gobierno local**

Como se señaló en los capítulos dos y tres, bajo el modelo actual de la actividad financiera municipal, el gobierno local tiene una amplia participación en el gobierno municipal. Esencialmente en:

- Considerar al Municipio base de la división territorial, de organización política y administrativa de las Entidades Federativas.
- Las Legislaturas de las entidades federativas son las competentes para emitir discrecionalmente la Ley de Ingresos de cada municipio.

- El gobierno local recibe las participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio, siendo el encargado de entregársela a éstos.

La intervención del gobierno local en la actividad financiera del Municipio es evidente y excesiva. Partamos de la premisa que el Municipio es un nivel de gobierno, en términos del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esa naturaleza trae aparejada facultades y atribuciones propias de un nivel de gobierno, entre ellas, la autonomía para determinarse en su actividad administrativa, política y financiera.

En el artículo 40 de la Norma Fundante, se prevé que los Estados Unidos Mexicanos están constituidos en una República representativa, democrática, laica y federal. Propiamente en el mismo se reconoce a las Entidades Federativas autonomía en todo lo concerniente en su régimen interior. Cabe aclarar que en el referido precepto constitucional se establece que las entidades federativas son libres y soberanas en lo tocante a su régimen interior. Sin embargo, como se sostuvo en los subtemas propios del primer capítulo, una Entidad Federativa no puede ser soberana ni libre. El primero por ser un poder absoluto que se origina del pueblo y le transfiere al Estado Nación. El segundo, porque el término libertad es propiamente un derecho humano. La connotación que deben seguirse al artículo en estudio es de autonomía para las Entidades Federativas.

Esa misma autonomía que se le concede a las Entidades Federativas en el 40 de la Constitución Federal, es la misma autonomía que en términos generales se le reconoce al Municipio en el 115 Constitucional, al reconocer al Municipio como un nivel de gobierno autónomo en lo que a su competencia y atribuciones concierne, las cuales se definen en ocho fracciones.

Sin embargo, existe una total incongruencia entre la autonomía reconocida a los gobiernos locales y la otorgada a los Municipios. Porque a las Entidades

Federativas se les permite el ejercicio de su autonomía plenamente en cuanto a su actividad financiera. La Federación no interviene en la iniciativa, discusión, aprobación ni publicación de sus leyes de ingresos. Las Entidades Federativas reciben directamente las aportaciones y participaciones federales, no hay intermediarios que se las entreguen.

En cambio, el Municipio a pesar de ser un gobierno autónomo, se le imponen las referidas limitaciones, otorgando facultades a las Entidades Federativas para directamente inmiscuirse en temas relativos a la actividad financiera municipal.

Cierto es que una Entidad Federativa tiene características muy distintas a las de un Municipio, que van desde aspectos físicos como lo es el territorio, hasta formales, como es que la Entidad Federativa cuenta con facultades legislativas y el Municipio sólo reglamentarias. Pero ello no es motivo justificable para que un gobierno autónomo intervenga en las actividades de otro gobierno autónomo; puesto que el segundo deja de serlo, al verse penetrado en su esfera jurídica por un gobierno que no es la Federación; generando así una serie de situaciones fácticas que derivan en una sumisión del Municipio hacia la Entidad Federativa.

No conforme con lo anterior, el 26 de mayo de dos mil quince, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a los artículos 25, 73, 79, 108, 115, 116 y 117 constitucionales, denominada como reforma en disciplina financiera. Su objetivo es establecer bases, reglas y principios en materia de endeudamiento de entidades federativas y municipios, con la finalidad de crear todo un sistema desde el nivel federal al local en materia financiera, inclinada al endeudamiento. En general la iniciativa que originó estas reformas, refiere:

La iniciativa tiene por objeto establecer los límites de endeudamiento de los estados y municipios, a fin de

disminuir la deuda que éstos contraen. Para lo cual propone:

- 1) señalar que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo;
- 2) facultar a la Cámara de Diputados para iniciar leyes en :
  - a) materia de responsabilidad hacendaria;
  - b) para establecer las bases generales, para que los estados, el D.F. y los municipios puedan incurrir en endeudamiento;
  - c) conocer, objetar, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que, en su caso, pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías, en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda;
- 3) dotar de mayores facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación en materia de deuda pública;
- 4) señalar que los servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública;
- 5) señalar que las legislaturas de los estados deberán contar con entidades de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión y sus función se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad;
- 6) prohibir a los estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo condiciones de mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios;
- 7) destacar que las legislaturas locales, por el



voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en condiciones de mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago; y, 8) indicar que los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley. Dichas obligaciones deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses. Para ello se reforman los artículos 25, 74, 79, 108, 116, 117, de la CPEUM.<sup>142</sup>

Dicha reforma establece a nivel constitucional aspectos ya contemplados en la Ley de Ingresos, como la contratación de deuda con el fin exclusivo de invertir en infraestructura, obra pública y actividades que directamente beneficiaran a la población. Pues bien, ahora se pretende elevar a rango constitucional esa premisa, al señalar que el endeudamiento solo podrá contraerse con fines de “inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura”. Por otro lado, se concede mayores facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia financiera, teniendo la posibilidad de sentar bases y principios que regirán a las Entidades Federativas y Municipios en materia de contratación de deuda. El otro punto, es darle mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación y establecer un régimen de responsabilidades a los servidores públicos locales y

---

<sup>142</sup> Sistema de Información Legislativa, Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos, consultado el 16 de marzo de 2015 en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2991221&HistoriaLeg=1&Asunto=2980210](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2991221&HistoriaLeg=1&Asunto=2980210)

municipales por el indebido ejercicio de su cargo público vinculado a la actividad financiera del Estado.

Nos debe llamar la atención que la referida iniciativa permitirá una mayor sumisión del Municipio a la Entidad Federativa a la que pertenece, debilitándolo como nivel de gobierno y fortaleciendo las peculiaridades de una mera entidad administrativa.

Con las reformas, se faculta al Congreso de la Unión para emitir leyes para Estados, Distrito Federal y Municipios puedan incurrir en deuda pública, establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda y sanciones por el manejo irresponsable de la deuda; asimismo se faculta a la Legislatura Local para establecer un tope en el nivel de deuda del Municipio; además éste deberá obtener la autorización de la legislatura para contraer deuda a largo plazo y finalmente el Presidente Municipal deberá informar anualmente el nivel de deuda del Municipio que gobierna y las medidas tomadas para reducirla.

Es pertinente el análisis de la reforma en mención en este último capítulo, puesto que demuestra la tendencia del legislador federal por transparentar y regular la situación financiera de los Municipios, primordialmente la situación del endeudamiento público. Inquietud que en parte es coincidente con la investigación que se desarrolla en las presentes páginas.

Es de suma trascendencia, pues como ya se ha expresado en páginas previas, el endeudamiento de los Municipios es un tema alarmante, debido a la irresponsabilidad con que ha crecido ésta. La única forma de atender y resolver esa situación es mediante medidas legislativas que establezcan parámetros que definan los alcances de la actividad financiera, entre ellos la contratación de deuda.

Sin embargo, la medida consistente en dotar a la legislatura facultades de control sobre el endeudamiento de los municipios, se considera equivocada porque se le concede a los gobiernos locales mayores facultades sobre el Municipio; generalizando la ya criticada práctica de sumisión del Municipio a la Entidad Federativa. Se le adjudica al gobierno local facultades que le dan un mayor poder sobre los gobiernos municipales que merma en su autonomía. Debilita la naturaleza que se le dio de nivel de gobierno y se fortalece el supuestamente abrogado nivel de administración que tenía en la Constitución Federal antes de las reformas de 1999. Esta situación agudizará la concentración de poder en unos cuantos grupos, así como la corrupción a nivel político. Además de debilitar las bases del Federalismo.

La forma para lograr un gobierno municipal eficaz y además fortalecer la Federación, respetando los principios democráticos y republicanos, es simplemente reconocer a los Municipios una autonomía financiera plena, tal y como ocurre con la autonomía política. Esta afirmación se explica a continuación.

La relación existente entre el Municipio y la Entidad Federativa a la que pertenece debe ser modificada, para pasar a ser una relación de dos niveles de gobierno vinculados a un gobierno de mayor jerarquía que es la Federación e interrelacionados por el pacto Federal. El Municipio ya no debe ser considerado base territorial de las Entidades Federativas y comenzar a reconocerse como la base territorial y de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por ser el nivel de gobierno que tiene a su cargo satisfacer las necesidades públicas más esenciales del pueblo mexicano. La labor del Municipio debe verse reflejada en el pleno reconocimiento como nivel de gobierno y como base política y económica gubernativa de nuestro país. Ello implica un cambio en el artículo 115 Constitucional en su primer párrafo, bajo las afirmaciones sostenidas.

La plena autonomía financiera no debe confundirse con una autonomía difusa desenfrenada. Porque ninguna autonomía puede serlo si no existen

principios, bases y parámetros que contemplen el plano en que se podrá desarrollar la misma. Ciertamente la autonomía financiera municipal debe estar sujeta a medios de supervisión y fiscalización, pero esas delicadas labores no deben estar a cargo de los gobiernos locales; si no a cargo de los propios municipios y la comunidad que los integran.

Si bien es cierto, el Municipio y las Entidades Federativas cumplen con funciones distintas, no se debe perder de vista que ambos son niveles de gobierno dentro de un Estado Federal. Resulta cuestionable que uno de ellos este subordinado a otro, o que uno de ellos ejerza funciones de control sobre los mismos. El único nivel de gobierno que debe tener esas labores es la Federación por ser el ente al cual el pueblo le ha encargado ejercer la soberanía que originariamente le pertenece.

La relación entre la Federación y los Municipios debe ser directa; no a través de 31 intermediarios. La intervención de la Entidad Federativa en la relación Municipio-Entidad Federativa genera opacidad y corrupción. La primera porque la Federación a través de la Auditoría Superior de la Federación tiene conocimiento de lo que informa la Entidad Federativa y no propiamente los Municipios. La segunda, porque los gobiernos municipales se ven en la imperiosa necesidad de acatar las directrices de los gobiernos locales con la finalidad de no ser afectados en aquellos aspectos que la Entidad Federativa decide con un impacto directo a los intereses del Municipio.

El Municipio con quien realmente debe estar obligado a rendir cuentas es a sus gobernados de manera directa, lo que complementaría la fiscalización que realiza la Federación. Circunstancia que facilitará la fiscalización de los Municipios, aunado a que en el régimen de responsabilidades de servidores públicos ésta recaerá directamente en el gobierno municipal, siendo más fácil detectar el autor de los latrocinios financieros municipales. Por lo tanto, es importante que los servidores públicos municipales sean sujetos de la Ley de Responsabilidad de

Servidores Públicos, cuya aplicación esté a cargo de las autoridades Federales competentes, tal y como ya quedó previsto en la reforma constitucional aludida.

La delimitación de facultades de la Entidad Federativa en la actividad financiera municipal no significa tomar una medida sancionadora, ni de fractura las relaciones entre estos dos niveles de gobierno. Al contrario, se pretende que al Municipio se le concedan verdaderas atribuciones como nivel de gobierno y que el gobierno local se relacione con éste en un plano de igualdad y no de supra-subordinación.

#### **4.2.2. La organización intermunicipal**

Actualmente el punto de organización municipal es a través de los gobiernos locales, así que podemos afirmar que en el país existen 31 organizaciones municipales, cada una dirigida por un Entidad Federativa. Al sostener que se deben acotar y delimitar la participación de los gobiernos locales, conduce a que esas 31 organizaciones municipales desaparecen, quedando los dos mil cuatrocientos municipios conformando un bloque que integra el nivel de gobierno municipal.

Se trata de romper con la idea de Municipio-Estado y visualizar Municipio-Nación. Desvincular el Municipio de los gobiernos locales y adoptar la idea del Municipio vinculado a la Nación. Entiéndase por Nación el pueblo mexicano, el territorio nacional y la Federación. Bajo esta visión, el Municipio es la base territorial, política y económica del país. Por ello, la organización intermunicipal debe ser una y varias a la vez, en la que todos los Municipios tengan una relación de coordinación, cooperación, igualdad y participación dentro del ámbito de su competencia y que a su vez, entre ellos mismos se creen agrupaciones para fines distintos dentro de su margen competencial.

Justamente los gobiernos locales al tener una injerencia en los Municipios, se imposibilita que entre éstos se coordinen y organicen a fin de cumplir de una manera completa y eficiente con las tareas y propósitos que se la han consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo una organización intermunicipal financiera habrá la posibilidad que se atenúen los contrastes entre los Municipios. Podrá atenuarse las grandes diferencias económicas entre éstos, porque la suerte de cada Municipio ya no dependerá de las decisiones políticas y económicas que toma la Entidad Federativa; sino que cada gobierno municipal podrá ver por sí mismo a través del consenso, colaboración y participación de los demás gobiernos municipales. Finalmente quien se verá beneficiada directamente es la población, no sólo de cada Municipio, sino de todo el país.

Hablar de la organización intermunicipal, es hablar de una sola organización municipal y a su vez de una pluralidad de organizaciones o cuadros municipales en todas las materias relativas a sus ámbitos de competencia, de alcance regional o especializados. Así los actuales convenios de colaboración en materia de prestación de servicios públicos, de ser actos jurídicos aislados, pasarán a ser un medio recurrente.

A través de una organización intermunicipal general se permitirá dar mayor certeza jurídica a los gobernados, pues como se ha venido señalando, es necesario que las disposiciones municipales se vayan creando conforme a principios comunes y no impliquen una disminución o violación a su autonomía financiera.

Igualmente podrá atenderse los temas referentes al gasto público, pues independientemente de que cada Municipio emita sus propios presupuestos de egresos, al existir principios comunes y compromisos asumidos en esta

coordinación de alcance nacional, los mismo se planearan conforme a principios que llevan el mismo objetivo: el bienestar común.

Es importante destacar, que una organización municipal de alcance nacional no debe verse como una forma de centralismo. Porque la finalidad de que los Municipios descansen en principios comunes no se contempla como un ejercicio dictatorial; sino como producto de la decisión consensada de los gobiernos municipales. Además el objeto de que éstos se coordinen no puede tener el alcance de limitar o trastocar temas vinculados a su autonomía, ni menos en temas muy particulares o propios de su población.

#### **4.2.3. Armonización del ejercicio de la actividad financiera**

La organización intermunicipal es la base para lograr una armonía en la actividad financiera entre los municipios, que para efectos de esta investigación, debe entenderse como la congruencia y coherencia de las actividades, acciones, políticas, decisiones, normatividad y organización interna en materia financiera que deben asumir todos los municipios del país. En consecuencia, queda excluido todo tema relacionado a su autonomía política, sin perder de vista que lo financiero y lo político siempre van de la mano, lo cual no es impedimento para separar lo que es puramente uno y el otro.

En el tema respectivo, analizamos las implicaciones negativas que conlleva el pleno ejercicio de la autonomía financiera municipal, por la inexistencia de parámetros o directrices vinculatorias para su ejercicio. Además de la actual imposibilidad de mantener una observación permanente y completa en la manera que el municipio ejerce el gasto público; pues las auditorías federales se realizan después de culminado el ejercicio fiscal y no durante éste. Tomando en cuenta que los recursos obtenidos directamente no son fiscalizados por ningún otro nivel de gobierno, por respeto a la autonomía financiera.

Hasta este punto se criticó que el propio gobierno municipal se audita a sí mismo por medio de su síndico y del tesorero municipal; lo cual no es objetivo ni imparcial; al contrario, sólo una formalidad para aparentar que existen medios de control en la ejecución del gasto público.

Contrario a la Federación y a las Entidades Federativas, el Municipio no cuenta propiamente con una división de poderes. El órgano ejecutivo y creador de normas es el propio Ayuntamiento. No existe otro órgano de gobierno municipal autónomo e independiente del Ayuntamiento con facultades suficientes para auditar y comprobar la forma en que ejerce el gasto público; en tanto, el órgano de fiscalización de la Entidad Federativa sólo puede auditar los recursos aportados por la propia Entidad o el Gobierno Federal; en tanto la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza los recursos provenientes de la Federación,

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno y todas las entidades administrativas municipales dependen directamente de éste. Naturalmente, no hay garantía alguna de que el Ayuntamiento se audite a sí mismo bajo principios de objetividad, imparcialidad, honestidad, legalidad y transparencia.

A través de una armonización y reconocimientos de principios se podrán establecer parámetros para recaudar, planear y ejecutar el gasto público. Además se podrán recomendar los montos que puedan dirigirse al gasto corriente y así limitar la posibilidad de que sigan existiendo los enormes salarios a los altos funcionarios municipales. Esas directrices permitirán que los municipios al momento de ser auditados, puedan serlo a través de los mismos puntos de revisión. De este modo, no quedará a arbitrio de los ayuntamientos la fiscalización del gasto público.

Por otro lado, para lograr una armonía financiera entre los municipios, es necesario que todos los municipios partan de una situación de igualdad de



condiciones y posibilidades, lo más estricta posible; pues es evidente que diferencias siempre habrá por las particularidades de cada municipio. Empero no debe ser excusa para justificar que haya municipios con sólo 93 habitantes y otros con más de un millón de personas; o bien, Municipios con altos índices de pobreza en su comunidad.

Es necesario tomar medidas que generen una igualdad poblacional y territorial entre los municipios; de lo contrario, será imposible que se logre una armonía financiera. La reestructuración geográfica municipal es necesaria, partiendo de criterios objetivos para determinar entre los municipios niveles población y territorial que les permita a estos desarrollarse en ambos aspectos de la forma más igualitaria posible. Evidentemente, este proceso implicará la creación y la desaparición de Municipios.

La armonización financiera municipal debe ser instituida señalando principios que la rijan, como debe ser austeridad, transparencia, honestidad, economía, eficacia, eficiencia y publicidad, sin ser limitativo, pues estos principios ameritan un estudio que aborde y defina uno a uno.

Por último, es necesario precisar que la armonización y coordinación no es centralización. Primeramente porque los principios de autonomía, democracia y federación no concuerdan con los fenómenos de desigualdad, descoordinación, descontrol o aislamiento. Dichos principios buscan generar certeza y seguridad jurídica, por lo tanto la forma de fortalecer los mismos es generando entre los municipios igualdad, equidad, vías idóneas de coordinación y supresión del aislamiento; finalmente medios adecuados de control y fiscalización para fortalecer el pacto federal.

La célula política y económica del país es el Municipio. Nuestro país debe ser una unidad fortalecida desde sus bases compuesta hoy día por 2440

municipios. Justamente por esa razón, la base de nuestro país debe fortalecerse y uniformarse; porque de mantenerse dispersa como es hoy en día, la misma es débil y produce lo que hoy en México se vive, una deficiencia en la actividad financiera municipal, que sin ser la única razón, sí contribuye a la desestabilización social, política y económica nacional.

### **4.3. Medidas para lograr funcionalidad en el Municipio Mexicano**

En este capítulo se analizarán una serie de acciones para lograr que el Municipio sea funcional, tanto internas como externas, respetando su naturaleza y sus principios; con el objeto de atender todos los vicios encontrados y descritos a lo largo de nuestra investigación. Se partirá de la transformación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a un instituto nacional municipal, posteriormente se sostendrá la creación de organismos autónomos municipales y finalmente se analizará la necesidad de la participación ciudadana.

#### **4.3.1. Transformación del INAFED al Instituto Nacional Municipal**

En los anteriores temas, se estableció los principios y pautas que se deben seguir para fortalecer la autonomía financiera municipal, a través de tres ejes: limitar a la Entidad Federativa de las relaciones con la Federación e imposibilitar que ésta pueda directa o indirectamente entrometerse en los asuntos del Municipio; una armonización financiera en todos los Municipios del país; y, crear medios de supervisión y fiscalización externos al municipio y sobre todo al Ayuntamiento, que no dependan directamente de los otros dos niveles de gobierno

Pero de nada servirían estos cambios si a cada uno de los Municipios se les dieran directrices para que las asumieran individualmente. Por ello, como en toda

organización debe existir una estructura que le dé funcionalidad y parámetros con el objeto de lograr los objetivos propuestos. Por lo que se propone retomar la figura del INAFED, desincorporarla de la Secretaría de Gobernación y convertirlo en órgano nacional, quizá constitucionalmente autónomo, que se encargue de supervisar, coordinar, regular y normalizar la relación que surja por la actividad financiera entre los municipios de todo el país, por lo que se considera la imperante necesidad de crear un **Instituto Nacional Municipal** que asuma estas tareas. Por lo que en esta etapa de la investigación se procederá a justificar su necesidad y explicar la naturaleza de este órgano, así como la aplicación de estas propuestas a través del mismo.

#### **4.3.1.1. Propuesta de fundamento**

Los 2440 Municipios en México constituyen 2440 gobiernos. Pero no debemos perder de vista que México es una Nación constituida en una República Federal. Por lo tanto, más de dos mil gobiernos desvinculados entre sí, como ocurre en la actualidad, debilita el Pacto Federal.

Todos los Municipios deben estar vinculados entre sí, mantener un fuerte lazo económico, incluso político, bajo un trato de igualdad de desarrollo y oportunidades. Un bloque municipal nacional, es decir, todos los gobiernos municipales conformando y participando equitativamente en una organización municipal nacional. Organizado y estructurado en un Instituto Nacional Municipal, lo que garantiza que las relaciones en este bloque sea meramente municipal, sin la interferencia de los gobiernos locales y manteniendo una vinculación directa e inmediata con el gobierno federal.

Al tratarse de un instituto municipal se garantizará que éste organismo no dependa de ninguno de otro nivel de gobierno, más que del municipal conformado por todos los municipio del país, contando con su propio patrimonio, capacidad de

gestión y decisión propias, dentro de su marco de competencia. Así sus acciones estarán circunscritas a la voluntad y necesidad de los mismos municipios.

A fin de no derivar en una monopolización o centralización del gobierno municipal, es pertinente que el instituto propuesto únicamente tenga facultades en materia financiera, siendo su limitante toda decisión referente a aspectos políticos de cada Municipio.

Para la creación de este organismo, se considera la modificación del artículo 43, 115 primer párrafo y en la fracción IV y 124 constitucionales. En el primer artículo mencionado, es necesario agregar como parte integrante de la Federación a los municipios.

En el artículo 115, primer párrafo, siguiendo la misma vertiente, es necesario no referirse a las Entidades Federativas ni que el Municipio es la base de éstas. Dicho artículo debe referirse exclusivamente al Municipio. Por lo tanto, se considera que en su redacción podría quedar del siguiente modo:

*Los municipios constituyen la base territorial, organización política y administrativa de la Nación, por lo tanto deberán adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno representativa, democrática, laica y popular, en tanto su autonomía la ejercerán conforme a las bases siguientes:*

Al artículo 124, que señala: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, se debe agregar *y a los municipios en términos del artículo 115 de esta Constitución*. Ello con la finalidad de dejar en claro que la división de competencias no sólo es entre la Federación y las Entidades Federativas, pues no sólo contamos con dos niveles de gobierno, sino con tres.

A la luz de esta propuesta, el municipio deja de ser la base organizativa de las Entidades Federativas, se recalca su peculiaridad como nivel de gobierno, se le vincula directamente con el gobierno federal, se reconoce su autonomía. De esta forma se eleva el municipio a un nivel de gobierno y destaca la gran responsabilidad y compromiso que estos gobiernos tendrán ante la Nación y no ante la Entidad Federativa.

En la fracción IV, del artículo 115 debe recalcarse la facultad de las entidades federativas para establecer los ingresos que percibirán los municipios, agregando que el proyecto que remita el Municipio es de efectos vinculatorios, por lo que la Entidad Federativa no podrá modificarlo, mas que en el caso que se considere que afecte el interés público. Es decir, que las Entidades Federativas ya no deben contar con competencia para definir los impuestos que podrán cobrar los municipios.

Por otro lado, agregar un inciso en el que se prevea la creación de un Instituto Nacional Municipal que se encargara de coordinar y supervisar la actividad financiera de los municipios; promover la celebración de convenios de colaboración financiera municipal; facilitar la comunicación entre gobiernos municipales; administrar un fondo nacional municipal para proyectos sociales y de infraestructura propios de la actividad municipal, un fondo más para enfrentar contingentes que afecten a alguno de los municipios; crear programas educativos y capacitación para servidores públicos municipales; y como investigador para mejorar las condiciones y situación de cada Municipio. A fin de determinar la necesidad de este organismo, se desglosa en el siguiente subtema de las facultades esenciales del mismo.

#### **4.3.1.2. Facultades**

La finalidad del Instituto Nacional Municipal es facilitar las relaciones entre los municipios, mediante la participación igualitaria de cada uno de los gobiernos municipales. Por ello sus alcances son de coordinación, como un medio para que todos los municipios se vinculen directamente y asuman parámetros de funcionalidad. Se insiste en que los alcances de este organismo son únicamente en materia financiera, por lo que las decisiones que se tomen en el mismo deberán ser sólo en esos rubros; para nada puede incidir en aspectos políticos, pues para ello únicamente lo podrían hacer los gobiernos municipales por consenso propio, sin la intervención del Instituto Nacional Municipal. Por lo que a pesar de no ser parte de la investigación la autonomía política, se recomienda se autorice expresamente en la constitución la celebración de convenios de colaboración entre los municipios en cualquier materia y no solo en servicios públicos, sin necesidad de que sean aprobados por otro nivel de gobierno más que el mismo Ayuntamiento de cada municipio.

Regresando a lo que nos atañe, como coordinación implica establecer que las decisiones tomadas por el Instituto Nacional Municipal son de carácter orientador para los Municipios e informativos para cada comunidad municipal. Sus recomendaciones, si son asumidas por cada municipio, será bajo el principio de buena fe y mediante consensos; o bien, por exigencia de sus gobernados.

En lo tocante a facultades de supervisión, se refiere a las atribuciones necesarias para observar a los municipios en su la labor financiera, realizar auditorías y ejercer facultades de comprobación al momento o posteriormente del ejercicio fiscal; ya sean oficiosas o coordinadas con los órganos de auditoría municipales.

Las consecuencias de esta labor, deben derivar únicamente en la emisión de dictámenes de recomendación. No se le deben contemplar facultades

sancionatorias, puesto que podría convertirse en un instrumento político que mermaría en la buena fe que lo debe permear. Pero, sí se debe prever su obligación de recomendar sanciones y remitir éstas con los resultados de sus facultades de comprobación a las autoridades administrativas competentes.

La supervisión que ejerza debe derivar en recomendaciones para el propio gobierno municipal, estableciéndole las anomalías encontradas y las medidas que se recomienda tomar para evitar su incidencia de la misma. Cuando de la comprobación se deriven conductas probablemente constitutivas de faltas administrativas, civiles, incluso penales, el organismo deberá remitir esa opinión a la autoridad federal competente y dar seguimiento a la misma, para que sea reparado el daño al erario público, a los gobernados o a algún bien jurídico tutelado. La prioridad es evitar la impunidad en estos casos. A su vez, deberá darle total publicidad a la comunidad municipal afectada a fin de que esta asuma las decisiones que más le convengan.

Puede ser criticable la propuesta de que sancione la Federación y no el propio municipio o autoridades locales. Sin embargo, al considerarse el municipio como la base de la Nación y la Federación; además de que por su propia naturaleza no cuenta propiamente con una división de poderes, por caer la responsabilidad del poder y gobierno únicamente en el Ayuntamiento; resulta necesario que las sanciones se excluyan de la esfera municipal. No se le debe erogar esa función a la Entidad Federativa pues continuaríamos con el ya tan criticado vicio. Así que la Federación, por ser el nivel de gobierno más elevado, debe ser el responsable de tan importante función, mediante la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluso los delitos cometidos por los servidores públicos municipales, deben ser sancionadas conforme al Código Penal Federal. Porque sólo así se garantizaría a los gobernados que se cumpla con los principios de la administración de recursos públicos.

Finalmente, es importante que constitucionalmente se vincule a todos los municipios para aportar un porcentaje igual calculado sobre sus ingresos para formar dos tipos de Fondos Nacionales Municipales; uno para enfrentar contingencias que afecten a algún municipio y otro fondo para llevar a cabo proyectos de impacto social o infraestructural que trasciendan en una pluralidad de Municipios y que obviamente se refiera a actividades propias de éstos.

#### **4.3.1.3. Estructura**

El aspecto estructural y organizativo es muy importante, pues de aquí parte que éste organismo sea democrático y federal, o se convierta en centralista autoritario; quedando en esta investigación clara la primera finalidad y no la segunda.

El órgano superior del Instituto Nacional Municipal debe ser un órgano colegiado, conformado por consejeros designados por los propios gobiernos municipales, cada uno con voz y voto bajo reglas que generen igualdad entre todos ellos. Asimismo, se considera importante la participación de autoridades especializadas en materia financiera y económica. Por lo tanto, se debe dar participación con voz, pero sin voto al Banco de México, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Auditoría Superior de la Federación; a fin de que su experiencia sirva de consejo a las decisiones que se tomen en dicho organismo.

Para la elección de los consejeros, es necesario que los municipios se organicen en cuadros geográficamente delimitados. Por aspectos culturales y de costumbre, es viable que los cuadros municipales se definan conforme a la división geográfica de las Entidades Federativas. Cada cuadro debe elegir democráticamente un representante ante el Consejo, quienes deberán cumplir con los requisitos que en las Leyes Municipales se señalan para el Tesorero Municipal;



es decir, con parámetros de edad, profesión, experiencia y que no estén adheridos a partidos políticos; y para las subsecuentes generaciones de esta junta superior de Instituto Nacional Municipal también deberán contar con una certificación expedida por el mismo Instituto Nacional Municipal y haber aprobado exámenes teórico prácticos que demuestren su capacidad y conocimientos para el puesto que habrán de ejercer.

De este modo, el Consejo se conformará por treinta y un consejeros municipales, ante quienes se someterán todas las decisiones que habrán de tomarse, que necesariamente deben ser por mayoría; así como los responsables del desempeño en las facultades que se prevea para el Instituto Nacional Municipal.

El consejero para nada debe tomar decisiones de manera unilateral ante las propuestas o votos que emita en el consejo que pertenece. Por ello es imprescindible la celebración de congresos periódicos entre los gobiernos municipales de cada cuadro, para que cada cuadro apruebe o niegue la propuesta que ha de someterse en el Instituto Nacional Municipal. Así cada consejero deberá defender la posición de su cuadro municipal ante los demás consejeros. La existencia del consejero, no debe excluir la posibilidad de que cada gobierno municipal acuda directamente al Instituto Nacional Municipal, pues la autonomía financiera pertenece sólo a cada municipio y el consejero se equipara a un mensajero o portavoz del sentir de cada cuadro municipal, mas no derogarle esa facultad. Incluso, deben crearse las vías idóneas para que los mismos gobernados puedan acudir a éste para hacer de su conocimiento malas prácticas por parte de su propio gobierno municipal.

El ejercicio democrático y de debate, es muy importante porque las decisiones asumidas por el Instituto Nacional Municipal, deben ser orientadoras para todos los municipios del país e informativas para la comunidad municipal. Así

que el proceso para llegar a acuerdos debe ser meticuloso, cuidando todas las formas de igualdad en la participación de los municipios.

Por otro lado, constitucionalmente se debe señalar que cada municipio deberá aportar el mismo porcentaje calculado sobre sus ingresos para financiar el funcionamiento del Instituto Nacional Municipal, rigiéndose por principios de austeridad y economía.

#### **4.3.1.4. Funcionamiento: relación con los Municipios**

Partiendo de las facultades esenciales de este organismo: de coordinación, de supervisión, de administración, de capacitador y de investigador se desarrollará este subtema.

##### **a) Facultades de coordinación**

En las facultades de coordinación debe se trata de un intermediario que realizará las gestiones necesarias para fomentar la celebración de convenios de coordinación entre los municipios. Así, deberá realizar propuestas a los Municipios sobre los convenios de coordinación que son necesarios o se consideren importantes lograr una adecuada prestación de los servicios públicos y de la actividad financiera

También es importante que emita dictámenes sobre aspectos comunes en los Municipios como lo son gastos corrientes, salarios, endeudamiento, contribuciones, derechos por servicios públicos y demás; en los cuales recomiende los montos que se consideren apropiados para conservar unas finanzas sanas. Precizando que esos dictámenes solo son orientadores, sin embargo, deberá ser la misma población la que exija si el Municipio debe apegarse a ese dictamen, u orientar su política conforme a éste.

Por otro lado, al Instituto Nacional Municipal le debe corresponder emitir un tabulador general para gasto corriente en sueldos y salarios; por lo que se espera que los mismos Municipios de buena fe lo apliquen o lo tomen como un parámetro para fijar dichos gastos; además ese tabulador debe tener la máxima publicidad para que en su caso sean los mismos gobernados quienes exijan su observación.

### **b) Facultades de supervisión**

Siguiendo el ejemplo de la figura del *good governance*, implementada en los gobiernos municipales y locales de los Estados Unidos de América; resulta necesario introducirla en el sistema nacional municipal. Pero no como administradores, sino como supervisores y contralores de la ejecución del gasto pública de cada municipio.

Para ello, más adelante se hablará de la creación del Organismo Municipal Autónomo, el cuál será independiente del Instituto Nacional Municipal, pero se coordinara y relacionaran para estar supervisando constantemente al gobierno municipal; asimismo el Instituto Nacional Municipal se le deberá permitir auditar a los Municipios respecto a la aplicación de sus recursos propios, bajo los principios de posterioridad y anualidad, para el efecto de que si detecta una indebida aplicación de éstos recursos, denuncie los hechos ante las autoridades correspondientes y se lo haga de conocimiento a la comunidad municipal. De esta forma, el Instituto Nacional Municipal complementará la actividad de la Auditoría Superior de la Federación en el caso de aportaciones federales, así como, de los organismos de fiscalización locales respecto de las aportaciones locales. Esta facultad garantizará dar una total transparencia a la actividad financiera municipal, para empoderar a la sociedad con la información obtenida de las auditorías respectivas.

### **c) Facultades de administración**

Como se señaló, es importante la creación de dos fondos municipales administrados por el Instituto Nacional Municipal. Uno previsto para la inversión en programas sociales, obra pública o infraestructura que impacte positivamente a una pluralidad de municipios. De este modo pueden realizarse inversiones que un solo Municipio estaría imposibilitado de afrontar.

Por otro lado, el fondo destinado a contingencias cuya objeto principal es apoyar económicamente a aquellos municipios que se encuentren con alguna dificultad económica, como puede ser la necesidad de un préstamo, afectaciones por un evento natural o social; o bien, la urgencia de satisfacer alguna demanda social.

Para ambos casos el Instituto Nacional Municipal será el encargado de evaluar la viabilidad de proporcionar recursos de alguno de los fondos, así como encargarse de la aplicación de los mismos, verificar que el proyecto de inversión sea viable y los recursos sean útiles para solventar pertinentemente la contingencia a resolver. Son evidentes las ventajas que ofrecen éstos fondos.

Ciertamente implica un mínimo sacrificio presupuestal para cada uno de los Municipios, pero los beneficios son de mayor valía, porque mediante los mismos será posible realizar megaproyectos como los recomendados por el Dr. Pérez Hernández, quien innova recomendando la creación de Universidades Municipales, en donde se capacite e instruya para ejercer cargos públicos municipales. Incluso podría crearse Academias Policiacas de formación para agentes de seguridad pública municipal, a fin de profesionalizar a la tan cuestionada policía municipal de nuestro país.

#### **d) Como capacitador**

Con el objeto de profesionalizar al servidor público municipal en todos sus niveles, es necesario que el Instituto Nacional Municipal, a través de los mismos recursos que aportan los municipios, cree institutos de capacitación municipal; así como la posibilidad de celebrar convenios con Instituciones educativas de renombre con el único objeto de capacitar a los servidores públicos municipales. Por ello, también resulta esencial la instauración de la carrera municipal, designando cargos municipales que no estén sujetos a la arbitrariedad de cada ayuntamiento entrante, sino que se respete la carrera municipal y la profesionalización para que los servidores públicos municipales cumplan satisfactoriamente con las exigencias de la población.

Además, este modelo de capacitación también debe ser el medio para emitir certificaciones a las personas que en su momento pretendan asumir algún cargo en el mismo Instituto Nacional Municipal o en los Municipios. Así, como la organizaciones de concursos para llegar a los referidos puestos o aquellos que los mismos Municipios le peticionen.

#### **e) Como investigador**

Siguiendo la actual función del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Instituto Nacional Municipal deberá realizar estudios e investigaciones sobre las relaciones intermunicipales, la situación económica, social, geográfica, cultural y política de cada Municipio, a fin de emitir propuestas de planeación, política pública, infraestructura o política social útiles para cada municipio que les permita potencializarse y tener un crecimiento conjunto.

### **4.3.2. Organismos Municipales Autónomos**

Uno de los notables temas abordados en esta investigación es el endeudamiento público, la corrupción y la opacidad en la administración y ejecución del gasto público; que son problemas recurrentes en todos los municipios del país. Actualmente es la Entidad Federativa a la que le corresponde verificar, fiscalizar y supervisar esos temas. De lo cual ya se explicó porque ese modelo debe ser transformado.

En el modelo municipal, las funciones anteriormente enunciadas le corresponden al Tesorero Municipal y a uno de los Síndicos. Sin embargo, por sentido común, la labor que éstos realizan es totalmente parcial y sesgada, pues ambos son puestos políticos, vinculados al Presidente Municipal y el Ayuntamiento.

Por otro lado, es importante que esa función no sea directamente realizada por un nivel de gobierno externo, salvo casos específicos; pero debe ser la excepción y no la regla; porque cada Municipio debe ser responsable de sí mismo, de lo contrario no se justificaría su autonomía. Para solventar esta necesidad, se propone la creación de un Organismo Autónomo Municipal, como un órgano descentralizado del Municipio.

#### **4.3.2.1. Propuesta de Fundamento**

Por ser una figura que debe ser concomitante al Municipio, es necesario que en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevea la existencia de dicho organismo, gozando de plena autonomía respecto del gobierno municipal, patrimonio y gestión propia, es decir, un organismo descentralizado municipal. Para nada debe depender del Instituto

Nacional Municipal, su naturaleza es de plena autonomía y desvinculación del gobierno municipal.

En el mismo texto constitucional se debe establecer su especialidad como organismo municipal de fiscalización, con facultades para auditar, supervisar y revisar la manera en que el respectivo gobierno municipal desarrolla su actividad financiera, de forma inmediata y simultánea.

#### **4.3.2.2. Facultades**

El objeto de este organismo es darle funcionalidad al Municipio a través de un ejercicio del gasto público austero, responsable, honesto, transparente, eficiente, eficaz y conforme a la ley. Bajo ese objeto, se le deben prever todas las facultades necesarias para un órgano de fiscalización y las necesarias para cumplir con su objeto.

Es importante, que este organismo también pueda funcionar como un órgano de opinión, pues al tratarse de un organismo especializado, su conocimiento debe servir al gobierno municipal para obtener de éste opiniones sobre las decisiones que habrá de tomar. Se considera que no debe contar con facultades coactivas, ni de sanción para las responsabilidades que puedan surgir de sus auditorías o verificaciones; pues ello afectaría la autonomía municipal, por poderse convertir en un órgano con poder suficiente para mermar al gobierno municipal.

Sin embargo, si sólo se le dan facultades no vinculatorias, llegaría al extremo de convertirse en un organismo desarmado y todas sus decisiones podrían ser desacatadas. Por ello, se considera que sí debe contar con facultades para imponer medidas de apremio y sancionar por el desacato a los requerimientos que realice con motivo de sus facultades de fiscalización. Es decir,

se le deben dotar de la facultad de apercibir, imponer multas y arrestos para aquellos casos en que la autoridad municipal no proporcione información, datos o documentación requerida en el desarrollo de una auditoría.

Por otro lado, es esencial que a dicho organismo se le dote de la facultad de vetar decisiones en materia financiera tomadas por el Ayuntamiento, cuando éste considere que la misma lesiona el interés público, la seguridad municipal, su comunidad o el erario municipal. Ello con el objeto de que se recurra a la opinión ciudadana mediante el plebiscito o consulta ciudadana. Para que la decisión sea tomada por la misma población y no dejar en manos de un pequeño grupo decisiones de esa magnitud.

El Organismo Municipal Autónomo que se propone cuenta con una naturaleza muy parecida al modelo del *good governance* que se implementa en los Estados Unidos de América, sin embargo, aquí se le está dando una visión institucional y no sólo estructural.

#### **4.3.2.3. Estructura**

Se considera que este organismo debe ser precedido por un consejo de tres personas, altamente especializadas y calificadas en materia financiera, administración pública y derecho. Y para lograr ello, es importantísimo que no sean designados por ningún nivel de gobierno, ni por el propio gobierno municipal.

Ahora bien, una de las grandes problemáticas en nuestro país se deriva del modelo político partidista que se ha desarrollado desde los inicios del constitucionalismo mexicano de 1917 y que sigue siendo tema de otras investigaciones y que requiere de diversas transiciones político-culturales, a fin de ser abatido. Con el objeto de que el Organismo Municipal Autónomo no se vea



inmiscuido en aspectos políticos ni partidistas, es importante que los miembros de ese consejo no pertenezcan a partido político alguno.

Por el contrario, el perfil que deben tener es apartidista, con experiencia y altamente calificados para ejercer el cargo. Por lo que se propone, así como ocurre en la designación de Jueces y Magistrados, que dicho consejeros deben contar con una certificación avalada por el Instituto Nacional Municipal, y además pasar por un concurso teórico práctico para que los más aptos contiendan en elecciones populares para ocupar esos cargos. Además se debe integrar un consejo ciudadano que tenga participación en las auditorías que se realicen, con el objeto de dar mayor transparencia y sea éste el vínculo con la población.

#### **4.3.2.4. Funcionamiento: relación con el gobierno municipal y los gobernados**

Todas las decisiones del Organismo Municipal Autónomo deben ser tomadas por mayoría, con plena independencia e imparcialidad. Así que los resultados de todas las auditorías y verificaciones realizadas deben estar sometidas a su consideración. El resultado de sus auditorías deben derivar en recomendaciones y observaciones; dársele la mayor publicación y difusión a la comunidad municipal; además de ser remitidas al Instituto Nacional Municipal, a la Auditoría Superior de la Federación y en su caso al Órgano Superior de Fiscalización Local, para para que éste únicamente realice un informe para el gobierno federal, para que éstos tengan conocimiento de cómo fueron aplicados los recursos que respectivamente les corresponde auditar.

Si el Organismo Municipal Autónomo descubre en sus auditorías, prácticas que pueden derivar en responsabilidades administrativas, civiles, incluso penales, se considera pertinente que inmediatamente informe a la comunidad municipal, al gobierno federal, tanto a la Secretaría de la Función Pública como a la Auditoría

Superior de la Federación, al mismo Instituto Nacional Municipal, para que cada uno lleve a cabo lo que conforme a su competencia le corresponda. Por otro lado, deberá realizar las denuncias correspondientes en caso de que se constituya un delito.

Se reitera que el informe debe darse a conocer a todos los gobernados del municipio, a fin de que estén informados y tengan conocimiento de las conductas irregulares de los integrantes del gobierno municipal, incluso del mismo gobierno en su generalidad. Para que la comunidad pueda recurrir a los medios democráticos de revocación de mandato, si así lo considera la mayoría, llevar a cabo denuncias o demandas colectivas, incluso solicitar juicios políticos. Esto significa que todas las actividades del Organismo Municipal Autónomo deben ser totalmente transparentes para la población municipal.

Asimismo se debe prever la denuncia ciudadana a través del Organismo Municipal Autónomo, para que por medio de este organismo se pueda canalizar una investigación al hecho denunciado a través del organismo competente, o por el mismo Organismo Municipal Autónomo si es que está dentro de su facultades y competencia.

#### **4.3.3. Participación Ciudadana**

Una organización nacional municipal no tendría ningún caso sin la participación activa y directa de la ciudadanía. Así que es importante que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contemplen figuras democráticas como lo son el referéndum, el plebiscito o consulta popular, la revocación y ratificación de mandato; así como la iniciativa colectiva de reglamentos municipales.

Los gobernados son los únicos calificados para conocer y expresar sus necesidades, los únicos que pueden realmente calificar el desempeño del gobierno municipal y legítimamente quienes deben decidir sobre el rumbo que habrá de seguir el Municipio en el que habitan. Por lo tanto, las anteriores figuras democráticas deben ser reglamentadas por los propios Municipios conforme a las bases y principios que se fijen en la Constitución Federal.

En la consulta popular deben someterse a discusión temas como infraestructura o prestación de servicios públicos, a fin de que el gobierno municipal conozca la opinión de sus propios gobernados sobre los proyectos a realizarse. En el referéndum debe someterse a discusión las iniciativas de reglamentos o disposiciones que puedan tener efectos directos en la propia comunidad, como la implementación de alguna medida de seguridad o aspectos tributarios. Finalmente, debe concederse las vías idóneas para que se pueda someter a votación de la población el poder revocar el mandato del ayuntamiento completo, el presidente municipal, el regidor o los síndicos; asimismo a la mitad del mandato de cada uno de éstos es necesario que su posición en el puesto sea ratificada por la población.

A través de estas medidas democráticas también será posible implementar sin ningún inconveniente la reelección inmediata del Presidente Municipal y de cualquier miembro del Ayuntamiento; porque al estar en constante evaluación y además existir la revocación de mandato, la comunidad contará con las vías necesarias para obligar a dichos servidores públicos a retirarse de su cargo si no cumplen responsablemente con sus funciones o reconocer su trabajo mediante una reelección.

Finalmente el Instituto Nacional Municipal y el Organismo Municipal Autónomo tienen el deber de instaurar vías sencillas y efectivas para que los particulares puedan acudir a éstos para denunciar casos de corrupción, opacidad o desviación de recursos. Por otro lado, ambos institutos deben contar con facultades suficientes para convocar consultas populares cuando detecten que alguna medida implementada por el gobierno municipal pueda afectar al erario público y esta no haya sido consultada con los propios gobernados.

#### **4.3.4. Ventajas**

Con el Instituto Nacional Municipal, el Organismo Municipal Autónomo y la participación ciudadana se atenderá directamente la desproporcionalidad entre los distintos salarios de los servidores públicos municipales, sobre todo de los altos funcionarios como lo son los miembros del Ayuntamiento y los Directores Generales, quienes llegan a tener salarios de servidores públicos federales de elevada jerarquía. Se cooptaría la mala práctica de que cada administración municipal se fija sus nuevos salarios, siendo cada vez más elevados. O en el caso de otros municipios, en donde sus ingresos no son suficientes para que los empleados municipales gocen de un salario adecuado a su empleo, elevando los riesgos de corrupción.

El tema del endeudamiento público será atendido directamente, sin depender de la intervención de los gobiernos locales o el gobierno federal, porque con la revisión de la cuenta pública municipal y la observación ciudadana, la emisión de recomendaciones por ambos organismos y la legitimación para dar vista a autoridades federales con facultades de sanción, podrán ser detectados aquellas acciones u omisiones que generan una afectación al erario público municipal.

Por otro lado, al designar los cargos a expertos en la materia municipal, financiera, administración pública, se podrán lograr la emisión de opiniones, directrices y recomendaciones sobre prácticas financieras sanas que la misma población podrá exigir sean implementadas; así los gobiernos municipales ya no estarán aisladamente gobernados a través de su inexperiencia y vicios.

Con estos tres ejes se prevendrá y atenuarán los actos de corrupción, malversación de recursos y opacidad en la ejecución del gasto público. Definitivamente ninguno de éstos se suprimirá en su totalidad, pero serán detectables y en su momento, sancionados; lo cual permitirá que se vaya formando una cultura de transparencia y honestidad en la administración del gasto público.

Esta investigación, deriva en la propuesta de crear el Instituto Nacional Municipal, el Organismo Municipal Autónomo por cada municipio y dar una total participación ciudadana, por considerar que es un medio idóneo para afrontar las problemáticas financieras que sistemáticamente se suscitan en los gobiernos municipales del país. No solamente las referidas en esta investigación, sino las incontables situaciones particulares que se escapan de esta investigación y que fue imposible abordar, porque al ser tantas sería imposible concentrarlas en una sola investigación.

No obstante, nos atrevemos a afirmar que estas tres figuras de implementarse, con el transcurso del tiempo se les podrá encontrar otras funciones que logran que el Municipio en México logre ser un nivel de gobierno eficaz que pueda generar confianza en los gobernados y proporcionar una calidad

de vida en cada uno de sus gobernados, no solo en algunos municipios, sino en todos los Municipios del país.

## CONCLUSIONES

- A.** El Municipio es una organización política y económica, cuyo origen y naturaleza se justifica como creación jurídico-política-económica para satisfacer las necesidades más esenciales de una colectividad.
- B.** El Municipio es una organización de participación política y financiera esencial para los ciudadanos mexicanos.
- C.** El Municipio es un nivel de gobierno autónomo reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- D.** En la actividad financiera del Municipio participa directamente las Entidades Federativas e indirectamente la Federación.
- E.** La intervención de las Entidades Federativas, la desorganización y ausencia de coordinación entre los Municipio, así como, la opacidad en la ejecución del gasto público, son las causas de disfuncionalidad en el Municipio en el ejercicio de su autonomía financiera.
- F.** La disfuncionalidad del Municipio se refleja en los descontrolados salarios de los servidores públicos, el excesivo endeudamiento público, así en la corrupción y malversación de recursos económicos, impactando directamente a la población.
- G.** La reestructuración de las facultades del gobierno local sobre la actividad del Municipio, el fortalecimiento de la autonomía financiera, la organización intermunicipal y la homogeneización municipal en el ejercicio de la actividad financiera, son aspectos que harán funcional el Municipio y cumpla con exactitud los fines para los cuales fue creado.

**H.** La transformación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) al Instituto Nacional Municipal, la creación de Organismos Municipales Autónomos y la Participación Ciudadana, son los tres aspectos que lograrán atender la problemática del Municipio y darle funcionalidad, para que cumpla con su objetivo principal, que es satisfacer las necesidades más básicas de la comunidad municipal.



## FUENTES CONSULTADAS

### OBRAS

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho Municipal en México: el Municipio base fundamental del Federalismo en México*, México, Porrúa, 2011.

ALARCON BENITO, Juan, en el prólogo de la obra *Homero: obras selectas*, España, EDIMAT Libros, 2000.

ARRIOLA, Juan Federico, *Teoría general de la dictadura: reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas*, 4ª ed, México, Trillas, 2008.

BILDART, Campos, *Derecho Político*, 2ª ed., Argentina, Abeledo Perrot. B.A., 1965.

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, 2ª ed, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001.

BOBBIO, Norberto y VIROLI, Maurizio, *Diálogo en torno a la república*, trad. Rosa Rius Gatell, España, Kriterion Tusquets editores, 2002.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianelo, Madrid, Trotta, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1973.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 3ª ed., México, Porrúa 2008.

- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, 20ª ed., México, Porrúa, 2002.
- DÍEZ SASTRE, Silvia (coord.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, sin traductor a la vista, Cataluña, España, Con(textos) A/12, 2010.
- ENGELS, Friedrich, *El origen de la familia la propiedad privada y el Estado*, México, Peña Hermanos, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed., tr. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, España, Trotta, 2009.
- FLORES CABALLERO, Romeo, *El municipio: colonial y republicano*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Los gobiernos locales en la perspectiva internacional, México, número 53, 1996.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, et. al., *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- GREER, Scott, *Estudio comparado sobre los techos competenciales: Reino Unido*, Universitat Pompeu Fabra Barcelona, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_uk\\_es.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_uk_es.pdf)
- HAURIUO, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª ed., España, Ariel, 1980.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 11ª. ed, México, Porrúa-UNAM, 1998, t. P-Z.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, “*Incidencias del Derecho Romano y el Calpulli azteca en el municipalismo mexicano*”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en Homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl (coord.), *Derecho municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>

MENSING, Friedhelm y NAGELSCHIMITZ, Helmut, “El Autogobierno Municipal en la República Federal de Alemania”, trad. Riccken-Chavarría, Inés, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, núm 53, 1996.

MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, México, El Colegio de México-CEI, 1995.

MORÁN, Carlos, *La competencia municipal, ámbitos más cualificados*, ponencia, Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, I.E.A.L., 1967.

OCHOA CAMPOS, Moisés, “Evolución del municipio mexicano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, número 53, 1996.

-----, *La reforma municipal*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2004.

PÉREZ HERNÁNDEZ, José Francisco Pedro, *Perspectivas políticas jurídicas del municipio en México*, México, Trillas, 2013.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho Tributario*, 3ª ed., México, Cárdenas Editor Distribuidor, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política, estructura y proyección de las instituciones políticas contemporáneas*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1971, t. II.

Valencia Carmona Salvador, La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al artículo 115, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Cuestiones constitucionales, numero 4, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Enero-Junio 2001. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Bosch, Tomo I, 1957.

## **NORMATIVIDAD<sup>143</sup>**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

---

<sup>143</sup> Toda la legislación fue consultada en el mes de mayo de dos mil catorce.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Ley Federal de Ingresos

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Coordinación Fiscal

Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Código Financiero del Estado de México

### **CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Tesis VII.2o.(IV Región) 3 L (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3., lib. XX, mayo de 2013, p. 2009.

Tesis P./J. 79/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p. 1067.

Tesis P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXII, octubre de 2005, p. 2069.

Tesis 1a. CXLV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 2712.

Tesis P./J. 134/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, Octubre de 2005, 2070.

P./J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1129.

P./J. 113/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1127.

## CIBERGRAFÍA

¿Cuánto gana un Presidente Municipal?, Cuanto Gana, 23 de junio de 2014,  
<http://www.cuanto-gana.com/cuanto-gana-un-presidente-municipal/>

Convenio Amplio de Coordinación y Asociación Intermunicipal denominado “Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del de Colima (ANIMEC), H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE COLIMA, publicado el 14 de diciembre de 2010, <http://colima.gob.mx/2010/upl/sec/transparencia/i/normatividad/original/CONVENIOAMINEC.pdf>

Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de septiembre de dos mil trece, en <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>

Extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> .

Forms of Municipal Government, en National League of Cities, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-government>.

Municipio de San Juan Tepeuxila, Estado de Oaxaca, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, INAFED <http://www.e->

local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM20oaxaca/municipios/20220a.html

Number of Municipal Governments & Population Distribution, en National League of Cities, consultado en 13 de octubre de dos mil trece, <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/number-of-municipal-governments-and-population-distribution>

Oliva Zárate Martha, Notas sobre la deuda estatal y municipal en México, Ciencia Administrativa, número 2, año 2013. Consultado en <http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/06CA201302.pdf>

Portal Digital del Municipio San Nicolás de los Garza  
<http://www.sanicolas.gob.mx/>

Portal Digital del Municipio de Tlalnepantla de Baz,  
[http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/transparencia/descargas/articulo\\_12/fraccionII/tabulador\\_nomina2013.pdf](http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/transparencia/descargas/articulo_12/fraccionII/tabulador_nomina2013.pdf)

Sistema Nacional de Información Municipal, Sistema Nacional de Información Municipal, INAFED. <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, Transparencia. <http://www.siapa.gob.mx/transparencia/los-programas-operativos-anuales-aplicables-al-y-por-el-sujeto-obligado>; consultado en octubre 2014.

Taller de "El Administrador Municipal" (City Manager), ICMA University, consultada en 14 de octubre de 2013, <http://www.icmala.org/index.php?option=content&task=blogcategory&id=78&idparent=230&Itemid=221>

## ESTADÍSTICAS

Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000-Marzo 2011, Auditoría Superior de la Federación, Agosto de 2012p. 19.  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_EntidadesFedyMunic.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf)

Catálogo de localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación PDZP, Secretaría de Desarrollo Social, México 2013.  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=104>

Censo 2010, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consultado en  
<http://www.snim.rami.gob.mx/>

Diccionario de la Real Academia Española.  
<http://lema.rae.es/drae/?val=administrar>

Enciclopedia de los Municipios, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia) Consultada en octubre 2014.

Medición de pobreza en los municipios de México, 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2011.  
[http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)



Obligaciones financieras de Municipios por tipo de Acreedor, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 30 de junio de 2014. Consultado en [www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA\\_PUBLICA\\_EFM/2014/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2014/Paginas/2doTrimestre.aspx)

Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, periodo 2002-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Recur-rencia\\_Observaciones\\_GF\\_2000\\_2010\\_aA.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Recur-rencia_Observaciones_GF_2000_2010_aA.pdf)

Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, periodo 2008-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/024\\_Recurrencia\\_San\\_Luis\\_Potosi.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/024_Recurrencia_San_Luis_Potosi.pdf)

Resultados de las Auditorías practicadas a la aplicación del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social , periodo 2002-2010, Auditoría Superior de la Federación, p. 16. [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Recur-rencia\\_FISM.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Recur-rencia_FISM.pdf)

Territorio, Instituto Nacional de Estadística e Información, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> . Consultado en octubre 2014.

# ANEXOS

ANEXO 1<sup>144</sup>

Los 10 municipios con producto interno bruto (PIB) más alto, 2005		
Estado	Municipio	PIB total en pesos
Jalisco	Guadalajara	161,781,114,362
Baja California	Tijuana	161,194,412,981
Puebla	Puebla	152,918,184,733
Nuevo León	Monterrey	135,229,831,890
Distrito Federal	Iztapalapa	135,054,811,914
Jalisco	Zapopan	133,773,285,398
México	Ecatepec de Morelos	129,187,399,414
Chihuahua	Juárez	126,066,465,079
Guanajuato	León	114,574,828,515
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	109,084,168,839

Los 10 municipios más poblados, 2010				
Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
D.F.	Iztapalapa	1,815,786	880,998	934,788
México	Ecatepec de Morelos	1,656,107	806,443	849,664
Baja Cal.	Tijuana	1,559,683	783,653	776,030
Puebla	Puebla	1,539,819	734,352	805,467
Jalisco	Guadalajara	1,495,189	717,404	777,785
Guanajuato	León	1,436,480	701,781	734,699
Chihuahua	Juárez	1,332,131	665,691	666,440
Jalisco	Zapopan	1,243,756	607,907	635,849
D.F.	Gustavo A. Madero	1,185,772	571,233	614,539
Nuevo León	Monterrey	1,135,550	561,656	573,894

Los 10 municipios con producto interno bruto (PIB) más bajo, 2005		
Estado	Municipio	PIB total en pesos
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	2,830,008
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	2,985,949
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	3,149,164
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	6,068,701
Oaxaca	Santiago Miltepec	6,244,849
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	6,499,468
Oaxaca	San Miguel del Río	6,847,866
Oaxaca	Santiago Nejapilla	7,150,691
Oaxaca	San Miguel Tecomatlán	7,331,165
Oaxaca	San Pedro Jaltepetongo	7,528,629

---

<sup>144</sup> <http://www.snim.rami.gob.mx/>

ANEXO 2<sup>145</sup>

**Quince municipios con mayor y menor porcentaje  
de la población en situación de pobreza.  
México, 2010**

### Mayor porcentaje

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	97.4
Chiapas	Aldama	97.3
Chiapas	San Juan Cancuc	97.3
Veracruz	Mixtla de Altamirano	97.0
Chiapas	Chalchihuitán	96.8
Oaxaca	Santiago Textitlán	96.6
Chiapas	San Andrés Duraznal	96.5
Chiapas	Santiago el Pinar	96.5
Chiapas	Sitalá	96.5
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	96.4
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	96.4
Oaxaca	Santa María Quiegotlani	96.3
Chiapas	Larráinzar	96.3
Chiapas	Chanal	96.1
Chiapas	Pantelhó	96.0

### Menor porcentaje

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje
Distrito Federal	Benito Juárez	8.7
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	12.8
Nuevo León	Guadalupe	13.2
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	14.3
Nuevo León	San Pedro Garza García	15.2
Oaxaca	San Sebastián Tutla	16.7
Oaxaca	San Pablo Etla	17.3
Nuevo León	Apodaca	18.0
Querétaro	Corregidora	18.7
Coahuila	San Juan de Sabinas	19.0
Coahuila	Monclova	19.1
Nuevo León	Santiago	19.5
Distrito Federal	Cuajimalpa de Morelos	19.7
Veracruz	Orizaba	19.8
Oaxaca	Guelatao de Juárez	20.0

<sup>145</sup> Medición de pobreza en los municipios de México, 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2011. Consultado en [http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)

ANEXO 3<sup>146</sup>

	<b>Alcalde</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Sueldo mensual</b>	<b>Partido</b>
1	Margarita Alicia Arellanes Cervantes	Monterrey	\$155 mil 76	PAN
2	Eduardo Rivera Pérez	Puebla	\$153 mil 802	PAN
3	Martha Hilda González Calderón	Toluca	\$120 mil 889	PRI
4	Marco Adán Quezada Martínez	Chihuahua	\$115 mil 149	PRI
5	Renán Barrera	Mérida	\$107 mil 343	PAN
6	Bárbara Botello	Léon	\$100 mil 554	PRI
7	Roberto Loyola Vera	Querétaro	\$92 mil	PRI
8	Mario García Valdez	San Luis Potosí	\$89 mil 863	PRI
9	Adan Soria Ramírez	Durango	\$88 mil 426	PRI
10	Luis Fernando Gutiérrez Márquez	Guanajuato	\$88 mil 129	PRI
11	Francisco José Pérez Tejada Padilla	Mexicali	\$87 mil 403	PRI
12	Federico Rangel Lozano	Colima	\$83 mil 745	PRI
13	Jorge Morales Barud	Cuernavaca	\$81 mil 396	PRI
14	Aarón Rivas Loaiza	Culiacán	\$79 mil	PRI
15	Héctor González Curiel	Tepic	\$78 mil 994	PRI
16	Jericó Abramo Masso	Saltillo	\$77 mil 976	PRI
17	Lorena Martínez Rodríguez	Aguascalientes	\$77 mil 443	PRI
18	Ramiro García Hernández	Guadalajara	\$73 mil 930	PRI
19	Esthela de Jesús Ponce Beltrán	La Paz	\$72 mil	PRI
20	Alejandro López Caballero	Hermosillo	\$70 mil 758*	PAN
21	Arnoldo Rodríguez Reyes	Zacatecas	\$67 mil 805	PRI
22	Wilfrido Lázaro Medina	Morelia	\$66 mil 893	PRI
23	Eleazar Eduardo García Sánchez	Pachuca	\$65 mil 328	PRI
24	Carlos Mario Villanueva Tenorio	Chetumal	\$61 mil 432	PRI
25	Miguel Angel González Salum	Ciudad Victoria	\$60 mil	PRI
26	Humberto de los Santos Bertruy	Villahermosa	\$57 mil 310	PRD
27	Ana Martha Escalante Castillo	Campeche	\$55 mil 568	PRI
28	Elizabeth Morales García	Xalapa	\$55 mil 21	PRI
29	Luis Julián Ugartechea Begué	Oaxaca	\$51 mil 845	PAN-PRD-PT-MC
30	Pedro Pérez Lira	Tlaxcala	\$44 mil 279	PRI
31	Samuel Toledo Córdova	Tuxtla Gutiérrez	\$33 mil 934	PRI

salario neto

cuanto-gana.com

<sup>146</sup> ¿Cuánto gana un Presidente Municipal?, Cuanto Gana, 23 de junio de 2014, <http://www.cuanto-gana.com/cuanto-gana-un-presidente-municipal/>

NEXO 4<sup>147</sup>

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015  
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN / SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

## TABULADOR DE SUELDOS 2013



CATEGORIA	SUELDO BRUTO MENSUAL	DEDUCCIONES	SUELDO NETO MENSUAL	PRIMA VACACIONAL ANUAL (Días)	AGUINALDO ANUAL (Días)	VEHÍCULO ASIGNADO	RADIO LOCALIZADOR ASIGNADO	VALES DE DESPESA	PRESTACIÓN DE COMEDOR	GASTOS DE REPRESENTACIÓN
PRESIDENTE MUNICIPAL	179,562.50	53,393.40	126,169.10	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SRIO. AYUNTAMIENTO	118,800.00	35,164.60	83,635.40	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
TESORERO MUNICIPAL	108,000.00	31,924.60	76,075.40	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SINDICO	137,616.40	40,809.60	96,806.80	24	77	NO	SI	NO	NO	NO
REGIDOR	106,753.80	31,550.80	75,203.00	24	77	NO	SI	NO	NO	NO
CONTRALOR MUNICIPAL	108,000.00	31,924.60	76,075.40	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
DIRECTOR GENERAL	103,000.00	30,842.80	72,157.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SRIO PART. OFNA. PRE	76,000.00	22,742.80	53,257.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SEC. PART. DE SEC DEL AYTO.	25,000.00	7,353.40	17,646.60	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SUBSECRETARIO	103,000.00	30,842.80	72,157.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
TITULAR DE INSTITUTO	49,000.00	14,642.80	34,357.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SUBDIRECTOR	49,000.00	14,642.80	34,357.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SUBCONTRALOR/SUBTESORERO	49,000.00	14,642.80	34,357.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
SECRETARIO TECNICO	76,000.00	22,324.60	53,675.40	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
COORDINADOR ASESOR	76,000.00	22,742.80	53,257.20	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
COORDINADOR	29,000.00	8,779.20	20,220.80	24	77	SI	SI	NO	NO	NO
JEFE DEPARTAMENTO	22,000.00	6,284.20	15,715.80	24	77	NO	SI	NO	NO	NO
ENLACE ADMINISTRATIVO	22,000.00	6,284.20	15,715.80	24	77	NO	SI	NO	NO	NO

<sup>147</sup> [http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/transparencia/descargas/articulo\\_12/fraccionII/tabulador\\_nomina2013.pdf](http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/transparencia/descargas/articulo_12/fraccionII/tabulador_nomina2013.pdf) Consultado en 12 de octubre de 2014

ANEXO 5<sup>148 y 149</sup>

**MUNICIPIOS CON DEUDA MAYOR A 500 MILLONES DE PESOS  
JUNIO 2013**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>MONTO (Millones de pesos)</b>
Guadalajara, Jal	2,603.5
Tijuana, B.C	2,518.0
Monterrey , N.L.	2,070.3
Zapopan, Jal	1,367.2
Benito Juárez, Q.R.	1,338.8
Hermosillo, Son	1,250.5
Nuevo Laredo Tamps.	1,178.2
Mexicali , B:C	1,088.0
León, Gto.	942.5
San Nicolás de los Garza, N.L.	936.4
Culiacán ,Sin.	851.7
Nogales, Son.	795.2
Tonalá ,Jal	779.7
San Pedro Tlaquepaque, Jal.	715.6
Ecatepec de Morelos, Méx	705.7
Puebla , Pue.	684.3
Guadalupe , N.L.	665.2
Cuernavaca, Mor.	576.9
Aguas Calientes, Ags.Cal.	539.0
Solidaridad ,Q.R.	517.0
Durango, Dur.	503.8
	<b>Suma 22,627.5</b>

---

<sup>148</sup> Oliva Zárate Martha, Notas sobre la deuda estatal y municipal en México, Ciencia Administrativa, número 2, año 2013. Consultado en <http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/06CA201302.pdf>

<sup>149</sup> Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000-Marzo 2011, Auditoría Superior de la Federación, Agosto de 2012p. 19. Consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_Entidad esFedyMunic.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_Entidad esFedyMunic.pdf)

## DEUDA CONTRATADA POR LOS MUNICIPIOS CON LA BANCA COMERCIAL, DE DESARROLLO Y EMISIONES BURSÁTILES

Saldos al 31 de diciembre de 2010 por Entidad Federativa y Municipio

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	Municipios	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Saldo <sup>1/</sup>	Estructura (%)
<b>Total</b>	<b>1,394</b>	<b>17,982.1</b>	<b>16,091.4</b>	<b>2,108.3</b>	<b>36,416.1</b>	<b>100.0</b>
<b>Subtotal 9 estados</b>		<b>14,434.6</b>	<b>9,151.2</b>	<b>2,108.3</b>	<b>25,928.6</b>	<b>71.2</b>
<b>Resto de municipios</b>	<b>769</b>	<b>6,909.0</b>	<b>11,491.3</b>	<b>953.2</b>	<b>19,510.1</b>	<b>53.6</b>
<b>Subtotal municipios en 9 estados</b>	<b>24</b>	<b>11,073.0</b>	<b>4,600.2</b>	<b>1,155.1</b>	<b>16,906.0</b>	<b>46.4</b>
<b>Edo. de México</b>		<b>4,112.5</b>	<b>1,318.2</b>	<b>0.0</b>	<b>5,430.7</b>	<b>14.9</b>
	Tlalnepantla	517.2	0.0	0.0	517.2	1.4
	Ecatepec de Morelos	198.8	505.8	0.0	704.6	1.9
	Huixquilucan	286.5	217.2	0.0	503.7	1.4
	Naucalpan	485.7	0.0	0.0	485.7	1.3
	Atizapán de Zaragoza	442.3	0.0	0.0	442.3	1.2
	Coacaco	249.7	75.6	0.0	325.3	0.9
	Resto de municipios (71)	1,932.4	519.5	0.0	2,452.0	6.7
<b>Jalisco</b>		<b>3,693.5</b>	<b>1,591.3</b>	<b>0.0</b>	<b>5,284.9</b>	<b>14.5</b>
	Guadalajara	1,580.7	0.0	0.0	1,580.7	4.3
	Tonalá	800.0	0.0	0.0	800.0	2.2
	Tlaquepaque	26.5	476.7	0.0	503.2	1.4
	Puerto Vallarta	481.6	0.0	0.0	481.6	1.3
	Zapopan	464.9	0.0	0.0	464.9	1.3
	Resto de municipios (94)	339.9	1,114.7	0.0	1,454.5	4.0
<b>Nuevo León</b>		<b>2,349.0</b>	<b>1,609.3</b>	<b>0.0</b>	<b>3,958.3</b>	<b>10.9</b>
	Monterrey	765.7	769.5	0.0	1,535.2	4.2
	San Nicolás de los Garza	929.7	0.0	0.0	929.7	2.6
	Guadalupe	0.0	428.9	0.0	428.9	1.2
	Resto de municipios (32)	653.6	410.9	0.0	1,064.5	2.9
<b>Baja California</b>		<b>2,302.3</b>	<b>1,134.2</b>	<b>0.0</b>	<b>3,436.5</b>	<b>9.4</b>
	Tijuana	2,302.3	15.8	0.0	2,318.1	6.4
	Resto de municipios (3)	0.0	1,118.4	0.0	1,118.4	3.1
<b>Veracruz</b>		<b>66.5</b>	<b>846.3</b>	<b>1,278.3</b>	<b>2,191.1</b>	<b>6.0</b>
	Coatzacoalcos	27.4	218.9	109.6	355.9	1.0
	Veracruz	0.0	205.5	126.7	332.2	0.9
	Xalapa	39.2	0.0	88.8	127.9	0.4
	Resto de municipios (343)	0.0	421.8	953.2	1,375.1	3.8
<b>Quintana Roo</b>		<b>99.6</b>	<b>1,644.9</b>	<b>0.0</b>	<b>1,744.6</b>	<b>4.8</b>
	Benito Juárez	0.0	1,398.8	0.0	1,398.8	3.8
	Resto de municipios (4)	99.6	246.2	0.0	345.8	0.9
<b>Tamaulipas</b>		<b>285.2</b>	<b>347.4</b>	<b>830.0</b>	<b>1,462.7</b>	<b>4.0</b>
	Nuevo Laredo	235.2	128.4	830.0	1,193.6	3.3
	Resto de los municipios(7)	50.0	219.0	0.0	269.0	0.7
<b>Sonora<sup>1/</sup></b>		<b>608.0</b>	<b>420.7</b>	<b>0.0</b>	<b>1,263.0</b>	<b>3.5</b>
	Cajeme	319.2	0.0	0.0	396.9	1.1
	Nogales	94.4	136.3	0.0	230.7	0.6
	Resto de los municipios (17)	194.4	284.4	0.0	635.4	1.7
<b>Morelos</b>		<b>917.8</b>	<b>238.9</b>	<b>0.0</b>	<b>1,156.8</b>	<b>3.2</b>
	Cuernavaca	627.2	0.0	0.0	627.2	1.7
	Jiutepec	199.0	22.8	0.0	221.8	0.6
	Resto de los municipios (30)	91.6	216.2	0.0	307.8	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Incluye 77.7 mdp y 156.7 mdp que corresponden al municipio de Cajeme y el resto de municipios de Sonora, contraídos bajo la figura de Fideicomisos de deuda con 234.4 mdp.