



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO A EFECTO DE SUSPENDER AL AYUNTAMIENTO QUE POR NEGLIGENCIA PRODUZCA LA INEJECUCIÓN DE PROGRAMAS QUE CONTEMPLAN RECURSOS PRESUPUESTADOS POR EL ESTADO DE MÉXICO.”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**HERMILO ALVAREZ RETANA**

**DIRECTOR**

**MARCO ANTONIO DÁVILA GUTIÉRREZ**

**REVISORES**

**M. en D. JOSE MIGUEL ROLDAN SÁNCHEZ**

**Lic. En D. SERGIO SIXTO NOGUEZ LABAT**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

PAGS

### CAPÍTULO PRIMERO

#### GENERALIDADES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

1.1 Concepto de Municipio.	1
1.2 Antecedentes del Municipio en México.	5
1.2.1 Época Prehispánica.	7
1.2.2. Época Colonial.	9
1.2.3 Época de la Independencia.	10
1.2.4. Época Revolucionaria.	12
1.2.5. Antecedente Histórico del artículo 115 constitucional referente al municipio	14
1.2.6. Constitución Política del Estado Libre Y Soberano De México	16
1.2.7. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	18
1.3 Naturaleza jurídica del Municipio	22
1.4 Elementos del Municipio	26
1.5 Autonomía municipal	28
1.6 Fundamento constitucional del Municipio	29

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES**  
**PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO**

2.1 Concepto de atribución	32
2.2 Atribuciones del Ayuntamiento	34
2.3 Atribuciones del Presidente Municipal	36
2.4 Atribuciones de los Síndicos	40
2.5 Atribuciones de los Regidores	43
2.6 Concepto de Responsabilidad.	46
2.7 Tipos de Responsabilidad.	47
2.8 Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos Municipales.	49

**CAPÍTULO TERCERO EL FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

3.1 Bases constitucionales de la actividad financiera del Municipio	51
3.2 Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México.	59
3.3 Ingresos tributarios o contribuciones en favor de los municipios del Estado de México	63
3.4 Ingresos no tributarios en favor de los municipios del Estado de México	68
3.5 Presupuesto de egresos del Estado de México	70
3.6 Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM)	72
3.6.1. Lineamientos generales	73

## CAPÍTULO CUARTO

### SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS FRENTE AL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Nociones de desarrollo económico	83
4.2 Situaciones que limitan el crecimiento de los Municipios del Estado de México	85
4.3 Límites económicos de los Municipios del Estado de México	87
4.4 Análisis de los Municipios del Estado de México con pérdida de recursos del FEFOM	89

## CAPÍTULO QUINTO

### “PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO A EFECTO DE SUSPENDER AL AYUNTAMIENTO QUE POR NEGLIGENCIA PRODUZCA LA INEJECUCIÓN DE PROGRAMAS QUE CONTEMPLAN RECURSOS PRESUPUESTADOS POR EL ESTADO DE MÉXICO.”

5.1. Actuación de los servidores públicos municipales en atención a la actividad financiera.	92
5.2 Fortalecimiento de las haciendas públicas municipales ante la falta de ingresos y desarrollo económico	106
5.3 Afectaciones en la población por la inejecución del FEFOM	109
<b>PROPUESTA</b>	<b>121</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>124</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>129</b>

## INTRODUCCIÓN

El municipio, en los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de la historia y hasta nuestros días ha constituido una organización jurídico, administrativa, político y social, a través de la cual, el Estado satisface las necesidades primarias de una sociedad, por medio de los servicios públicos como alumbrado público, pavimentación, alcantarillado, servicio de agua potable, esto de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracción IV donde se 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, y en todo caso:

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

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

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

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

(Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, consultado en fecha 17 de Noviembre de 2021; disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>).

De acuerdo a lo anterior, los municipios necesitan de los recursos públicos para satisfacer las necesidades colectivas a fin de lograr impulsar al desarrollo económico, político y social del municipio, de las entidades federativas y por ende del país.

Es así, que todos los Municipios que conforman la República Mexicana necesitan forzosamente de ingresos públicos destinados a fortalecer su hacienda pública que son aportaciones otorgadas por la Federación y las Entidades Federativas, así como de las contribuciones fijadas por la legislaturas locales de las 32 entidades federativas, por lo que se le faculta únicamente a la administración de las mismas, es así que, en todo momento dichos ingresos deben ser aplicados a las necesidades de la colectividad, logrando con ello el desarrollo económico, jurídico, político y social de los Municipios .

En atención a lo anterior, el Ayuntamiento tiene la responsabilidad en todo momento de encargarse de la administración pública municipal, así como procurar

la satisfacción de las necesidades colectivas de su población dentro de su demarcación territorial debidamente establecida, de igual manera, el Ayuntamiento debe aplicar los ingresos públicos en las obras que resultan benéficas y que generan un impacto positivo y un crecimiento económico y social en el Municipio, por lo que, es importante mencionar que no se deben de dejar perder los montos económicos asignados por el gobierno del Estado de México, pues de hacerlo afectaría de manera directa la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo económico, político, cultural y social del Municipio que se vea afectado por esta situación y como consecuencia tendrá un impacto directo en el país.

Es así que, a pesar de estar establecidos los objetivos, obligaciones, las atribuciones e incluso las sanciones; éstas no han sido suficientes a pesar de estar debidamente señalados en la propia norma jurídica, tal es así que suscitan casos, donde, por falta de pericia o negligencia el Ayuntamiento y en especial quien lo encabeza (Presidente Municipal), los Ayuntamientos, dejan de percibir los recursos económicos estatales por parte del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal y que inicialmente ya habían sido presupuestados y destinados a satisfacer las necesidades de la población y esto se debe a que, quienes encabezan los Ayuntamientos del Estado de México, no cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM), debidamente para el acceso a estos recursos, sin que exista hasta ahora realmente una sanción estipulada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

De acuerdo a lo anterior, sucede que en el Estado de México particularmente, en algunos municipios durante el ejercicio fiscal 2019, se dejaron de percibir los ingresos provenientes del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM)

Cabe mencionar, que el Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal es un Programa especial otorgado por el gobierno del Estado de México, el cual tiene como objetivo el saneamiento financiero de los municipios, apoyándolos para reducir el costo de su deuda, mejorar los plazos de pago y ajustar las garantías de los créditos actuales a requerimientos más equilibrados, para lo cual, los municipios se comprometen a adoptar buenas prácticas o mejoras financieras en su desempeño, bajo la supervisión continua del Comité Técnico, quien anualmente evalúa su cumplimiento.

Al mismo tiempo está destinado a proyectos de inversión los cuales son proyectos que impactan en el desarrollo regional a través de la infraestructura pública y sus instalaciones, compuestos por una o más obras, como:

**A) Proyectos de infraestructura económica**, cuando se trate de la construcción o ampliación de infraestructura para la producción de bienes y servicios en los sectores de agua, comunicaciones y transportes, electricidad y turismo; así como su rehabilitación, cuyo objeto sea incrementar la vida útil o capacidad original de la infraestructura destinada a la producción de bienes y servicios de los sectores mencionados;

**b) Proyectos de infraestructura social**, cuando se trate de la construcción o ampliación de infraestructura para llevar a cabo funciones en

materia de educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte, salud y asistencia social; así como su rehabilitación, cuyo objeto sea incrementar la vida útil o capacidad original de la infraestructura destinada a la producción de bienes y servicios de los sectores mencionados;

**c) Proyectos de infraestructura gubernamental**, cuando se trate de la construcción o ampliación de infraestructura para llevar a cabo funciones de gobierno, tales como seguridad pública, protección civil y procuración de justicia, entre otras; así como su rehabilitación, cuyo objeto sea incrementar la vida útil o capacidad original de la infraestructura destinada a la producción de bienes y servicios de los sectores mencionados;

**d) Proyectos de inmuebles**, cuando se trate de la construcción o ampliación de inmuebles destinados a oficinas administrativas;

**e) Otros proyectos de inversión**, cuando se trate de aquellos que no estén identificados en los incisos anteriores

(Gaceta del Gobierno del Estado del Estado Libre y Soberano de México, consultado en fecha 26 de Abril de 2022; disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/lineamientos-FEFOM-2022.pdf>

Mismo que estaría destinado al desarrollo de los 125 municipios de la entidad mexiquense, sin embargo, durante el ejercicio fiscal 2019 diez municipios del Estado de México entre los que destacan: Amatepec, Coyotepec, Cuautitlán,

Huehuetoca, Jaltenco, Nicolas Romero, Tezoyuca, Tonatico, Tepetlaoxtoc y San Antonio la Isla, por negligencia de su Ayuntamiento, su hacienda municipal, dejó de percibir once millones, once mil ochocientos setenta y nueve punto treinta y un pesos.

Esto se sabe gracias a que se dan a conocer las fórmulas y variables utilizadas para determinar el monto correspondiente a cada Municipio de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal para el ejercicio fiscal 2019 y del acuerdo mediante el cual el secretario de finanzas da a conocer los lineamientos para la utilización del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal y sus criterios de aplicación, mismo que sería entregado para la inversión de obras públicas en el Municipio y con ello mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como también se tenía contemplado para el saneamiento financiero, a fin de hacer frente a la deuda que se tiene con organismos públicos.

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario, establecer una sanción eficaz y oportuna dirigida al Ayuntamiento que por su negligencia o impericia, genere una pérdida de recursos a la hacienda pública municipal, por lo cual, en la presente investigación, estará enfocada en un análisis de los elementos más importantes de los municipios en México y en particular del Estado de México, abarcando, sobre todo el aspecto financiero de los mismos, con el propósito de justificar la necesidad de reformar el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Es así, que en el primer capítulo, se abordarán temas esenciales y generales sobre el Municipio, que permiten entender y visualizar un contexto general y actual de dicha institución jurídica tomando como base que es la piedra angular de la administración político-administrativa del Estado mexicano y la responsabilidad trascendental que el mismo tiene para la satisfacción de necesidades de índole colectivo.

En el capítulo segundo, se señalan las funciones y atribuciones de los servidores públicos que integran el Ayuntamiento señaladas por la norma jurídica, debido a que es el órgano rector del Municipio con el propósito de conocer como repercuten las decisiones que se toman al interior del Ayuntamiento.

En el capítulo tercero, se estudiarán los ingresos y los egresos de los Municipios debido a que son un factor determinante y primordial en el desarrollo económico, político y social, por lo que es importante estudiar las formas de financiamiento que existen, así como los lineamientos del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal para dimensionar la problemática que conlleva la falta de responsabilidad de los Ayuntamientos del Estado de México, cuando omiten cumplir con los lineamientos del programa establecidos en la gaceta de gobierno lo cual limita percibir dichos ingresos y que como consecuencia se limite fortalecer la hacienda pública de los municipios y con ello se frene el desarrollo económico del municipio.

En el capítulo cuarto se abordaran los temas respectivos al desarrollo económico de los Municipios del Estado de México, así como los retos que afronta

en la actualidad en materia económica, de igual manera se hace referencia a los límites que tiene el Ayuntamiento como órgano de gobierno para disponer de los recursos públicos mismo que se ve reflejado de acuerdo a una buena o mala administración de los mismos y la forma en que puede disponer de ellos, también se analizara la pérdida de los recursos económicos municipales de acuerdo con el presupuesto de egresos 2019.

En el quinto capítulo se analizara el impacto que tienen, los municipios del Estado de México por la falta de ingresos y las repercusiones en el desarrollo económico de los mismos, que se tomara de referencia para establecer los elementos que justifican la procedencia de la propuesta de reforma que se sugiere a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto de la suspensión del ayuntamiento cuando, por negligencia, deje de percibir ingresos debidamente presupuestados, generando con ello una afectación a los intereses de la colectividad.



## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

#### 1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

La palabra Municipio proviene del latín y deriva de dos locuciones: del sustantivo *manus*, que quiere decir función u obligación de hacer algo; *civitas*, ciudad; y del verbo *capere* que quiere decir tomar o hacerse cargo de algo. La unión de estos vocablos dio origen a la palabra *municipium*, que significaba entre los romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes y donde los ciudadanos tomaban por si las cargas personales o patrimoniales necesarias para atender los asuntos y servicios locales de las comunidades.

El Municipio, en los Estados Unidos Mexicanos tiene una gran importancia en la vida política, administrativa y social de los habitantes, pues desde que se dio paso a la fundación del primer municipio instalado por Hernán Cortes en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, generó con ello que se consolidara la primera organización política, jurídica y administrativa en México y de todo el Continente Americano y hasta nuestros días, es la piedra angular de la organización político-administrativa y social de cualquier tipo de asentamiento humano, de convivencia vecinal, por lo que es un ente vital para el crecimiento y desarrollo de México.

El diccionario jurídico mexicano (2004), define al Municipio como “la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y

organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación” (p. 2568).

Por lo que, podemos afirmar que el municipio es una institución enfocada y dirigida a satisfacer las necesidades e intereses de la sociedad, con el fin de establecer las condiciones de desarrollo e impulsar el progreso y la igualdad de oportunidades, conformando así una base importante en la organización político – social de México

De acuerdo con, Robles (2013) señala “el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad” (p. 3).

En atención a lo anterior, podemos decir que el municipio nace a partir de la de la unión social, es decir, que surge a través de las personas que integran este grupo social, que se establecen esas relaciones que dan nacimiento a una institución protectora llamada municipio mismos que al formar parte de un Estado comparten derechos y se hacen acreedores de obligaciones, las cuales permitan el correcto y debido funcionamiento del municipio.

Robles (2013), expone: “el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad...” (p. 26)

Por lo que el Municipio representa una persona jurídica colectiva, que tiene como propósito atender las necesidades de una sociedad a partir de una forma de organización jurídico- política que permite lograr estos objetivos.

De conformidad con Rendón (2007), “el municipio es la entidad jurídico- política, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines” (p.13).

En atención a lo anterior, se puede mencionar que el Municipio está integrado por elementos específicos que la misma ley le otorga, mencionando así al espacio geográfico donde se desenvuelve una sociedad la cual tiene derechos y obligaciones y que está regida por normas jurídicas y un Ayuntamiento que conforman un ámbito de gobierno.

Es importante mencionar que la bases primordiales del Municipio en México se encuentran establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin embargo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que:

El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública... (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultada en fecha 15 de enero de 2022, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig022.pdf>).

De acuerdo con lo citado, se puede afirmar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, menciona tres aspectos fundamentales sobre el Municipio.

- A) El Municipio se reconoce como una institución, lo que significa que ha sido fundada por el Estado e investida de atribuciones que permitan desempeñar labores específicas de la administración de sus recursos en diversas áreas como lo es jurídica, política o social.
- B) Cuenta con una división territorial, que le permite tener una cobertura específica de las poblaciones que se ubican dentro de su jurisdicción y resolver de manera más objetiva las problemáticas suscitadas.
- C) Su principal objetivo es la de satisfacer necesidades primarias resultantes de la convivencia social, es decir busca mejorar las calidad de los servicios públicos indispensables básicos para la subsistencia de la comunidad y que con ello se generen mejores condiciones de vida.

En este orden de ideas, afirmamos que el Municipio, tiene como principal función el brindar los servicios públicos más esenciales a la población, derivado de que es el ámbito de gobierno que tiene contacto de manera directa con la población y a pesar de contar con recursos económicos, se encuentra sujeto en muchas de las actividades que realiza, sin embargo, ello no quiere decir que no deba de buscar la satisfacción de las necesidades colectivas a través de las atribuciones que le han sido designadas por la constitución federal y local.

## 1.2 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La figura, del Municipio en México, ha sido una parte fundamental en la organización jurídico- política y administrativa, así como cuna de la civilización en México y un referente en el continente Americano, que ha sido producto de un desarrollo histórico, pues si bien es cierto que existía una civilización organizada antes de la conquista española llamada “Calpulli” también es cierto que no puede ser comparada con la figura de Municipio que trajeron los españoles y como tal no puede definirse como Municipio debido a que no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones y competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como en conceptos derivados del parentesco y de la religión.

De acuerdo con Teresita Rendón Huerta (1962) “el calpulli tiene algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos” (p. 90)

No obstante a lo anterior, no se puede dejar de lado que esta figura del calpulli ha tenido influencia en muchas de las instituciones en México y que hasta el día de hoy perduran como lo son el Ejido y el propio Municipio sobre todo el de carácter rural basado en usos y costumbres

Sin embargo el Calpulli constituyo una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado.

Cada Calpulli a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el tlatoani o jefe político; el Teachcahuo administrador general del calpulli; los tequitlatos o capataces; los calpizques o recaudadores de tributos; los tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del calpulli

El “Tlatoani” era considerado legislador, juez, jefe militar, poseía cualidades divinas y tenía la facultad de crear leyes y administraba la ciudad.

El “Calpulli”, además de contar con una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria, tenía una forma que de gobierno, por lo que se consideraba una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares.

La Nueva España, sería protagonista de un acontecimiento histórico para América Latina con la fundación del primer Ayuntamiento instalado por Hernán Cortes en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, primera organización política y jurídica en México y el Continente Americano.

A partir de este hecho histórico el municipio pasó por varias épocas y etapas que le permitieron forjar bases, respecto a la administración y aprovechamiento de los recursos materiales, agrícolas, ganaderos y económicos, que dieron paso a que el Municipio en México adquiriera rasgos y personalidad propia. (El Municipio

Mexicano, consultada en fecha 25 de diciembre de 2021, disponible en:  
[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio\\_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

### **1.2.1 ÉPOCA PREHISPANICA**

Los antecedentes del Municipio en el México se encuentran principalmente en las civilizaciones originarias como la azteca, debido a que existía la figura del calpulli. Lo cual lleva a la conclusión de que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo en el mundo prehispánico solo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal.

Durante el México prehispánico fue una forma de organización política, económica y social la cual estaba integrada por varias familias, que poseían y trabajaban comunalmente la tierra.

Con lo que respecta a la organización interna del calpulli este se gobernaba por un consejo de jefes integrado al cien por ciento por los hombres más ancianos de cada familia, siendo el representante de ellos; el tlatoani, cuya elección era realizada en una asamblea donde participaban los ciudadanos más representativos de la estructura gubernativa del calpulli que por lo general eran familiares del tlatoani.

El tlatoani era una figura con un gran papel dentro de la sociedad prehispánica mexicana, debido a que fungía en aspectos muy importantes para la vida de la comunidad como ser juez, jefe militar y que además poseía cualidades divinas, ya que concentraba el máximo poder de gobierno. Tenía facultades para crear las leyes, para designar a la mayoría de los funcionarios y administraba a la ciudad, se auxiliaba en tareas específicas a través de consejos de cuerpos colegiados.

Dentro de esta civilización, también existía la figura del tlatocan la cual estaba conformado por cuatro nobles o pipiltin, los cuales fungían como jueces de la elevada jerarquía, su opinión era de vital importancia en los asuntos de difícil o complicados, actuaban como electores y se les consideraba como posibles sucesores en caso de fallecimiento del tlatoani.

Así tenemos que el calpulli, era una organización social y territorial autosuficiente, en el cual las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, su organización fue la siguiente:

- 1 El tecuhtli, era el responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- 2 Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales
- 3 Los calpizquez, recaudaban los tributos
- 4 Los tlacuilos eran los cronistas de la época
- 5 Los sacerdotes y los médicos hechiceros, quienes estaban al cuidado del calpulli.

Así tenemos que desde la época prehispánica existe una necesidad, de desarrollar agrupamientos sociales, que enfocan tiempo y trabajo en crear una organización social y territorial autosuficiente capaz de administrar todo un sistema que va desde tropas en caso de guerra hasta los sacerdotes y los médicos hechiceros.

Puede afirmarse entonces que el Calpulli fue una forma de organización superior y más consistente que el propio Municipio traído por los españoles.

De igual modo el Calpulli es en algunos rasgos similar al Municipio pero es incorrecto compararlos ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo. Por lo que la organización política de los pueblos prehispánicos tiene mas de un régimen imperial centralista que de democracia basada en el municipio

Finalmente es importante mencionar que el Municipio tomando como una institución jurídica tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.

### **1.2.2. ÉPOCA COLONIAL**

Con la llegada de los españoles a tierras del México Prehispánico, se dio una coexistencia del Municipio español con el autóctono.

En Abril de 1519 y durante los siguientes tres siglos, cuando el municipio en México adquirió rasgos y personalidad propia, con influencia del sistema municipal europeo.

En un principio se realizó la división territorial por medio de los señoríos ya existentes y en donde no existía tal división la milicia se encargaba de ello por medio de contratos realizados por la corona española.

Los primeros ayuntamientos se ocupaban preferentemente de dictar las normas para el trazo de las localidades y emitir ordenanzas para regular a la población.

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo de La Colonia, ya que se comenzaron a encargar de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública y administrar el municipio.

Durante el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, hasta fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, que tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

### **1.2.3. ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA**

El marco jurídico de la nueva organización política se inició durante el movimiento de Independencia. Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión francesa en España la Corona dejó de tener poder en el sistema colonial, por lo que las élites de criollos en América comenzaron a ganar para su causa el poder que ya no le pertenecía a España

y por ello, el ayuntamiento de la Ciudad de México, a través de su regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir y convocar a la creación de una nación independiente.

La Constitución de Cádiz, promovida por el sector liberal español, estableció la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, permitiendo por otro lado la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el estado.

Más tarde, con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz.

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso Constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio mexicano.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. En este documento no se refiere a la forma del gobierno local, dejando en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos (Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000).

Con la Constitución de 1857 la organización del país se da en forma de república representativa democrática, federal y popular, reconociendo en su artículo 72 que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales;

Asimismo, en el artículo 31 la Constitución de 1857 se establece que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica;

El artículo 36 de la Constitución de 1857, establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

#### **1.2.4. ÉPOCA REVOLUCIONARIA**

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en sus artículos 45 y 46 se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba que la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna, en este mismo plan, Madero hizo resaltar el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

El 12 de diciembre de 1914, en las adiciones al Plan de Guadalupe se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

La Constitución Política de 1917, en su artículo 115 relativo a la figura municipal, habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

### **1.2.5. ANTECEDENTE DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL REFERENTE AL MUNICIPIO EN MÉXICO**

Durante los años 1981 y 1982 se realizaron en nuestro país diversas consultas y reuniones de análisis en materia de fortalecimiento municipal que dieron como resultado, una serie de reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, propuesta al Congreso de la Unión, por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

La reforma al Artículo 115 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 3 de febrero de 1983, consolida al Municipio como la primera entidad política, definiendo su campo de facultades propias, hablando por fin de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, otorgó a las administraciones públicas municipales un catálogo de competencias orientadas principalmente a la prestación de servicios públicos.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial Federación el 3 de mayo de 1984 y con el objetivo de difundir e implementar esa reforma a nivel nacional, se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependiente de la Dirección General de Gobierno.

El 2 de noviembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que formalizó el cambio de denominación del Centro Nacional de Desarrollo

Municipal, para el cual se establecieron nuevos objetivos acordes al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que concebía el fortalecimiento del Pacto Federal como la modernización política del municipio, al recoger las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, y consolidarlo como una condición para avanzar en todos los órdenes de la vida nacional.

Con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional el municipio pasó de ser un ente administrativo a un orden de gobierno.

El 30 de julio de 2002 se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, retomando la estructura y recursos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y conservando su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependiendo de la Subsecretaría de Gobierno. (Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2019).

#### **1.2.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

La constitución del Estado Libre y Soberano de México es la máxima ley de la entidad mexiquense y es quien determina y ratifica las libertades derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Estado Libre y Soberano de México se han promulgado cuatro constituciones en los años 1827, 1861, 1870, 1917 y posteriormente el 27 de Febrero de 1995 se publicó una reforma integral de la constitución local.

El 2 de Marzo de cada año el Estado de México, se engalana con la celebración que aconteció el mismo día pero de 1824 fecha en donde se le reconoce como una Entidad Federativa de la República mexicana.

Fue así que el 30 de Enero de 1824 se firma el acta constitutiva determinando que los Estados serian 16 y entre los cuales el Estado de México era quien integraba ese grupo.

En diciembre de 1823 el Congreso Nacional aprobó el artículo constitutivo en que declaraba al Estado de México como una de las entidades de la Federación. Y el 2 de marzo de 1824, se instaló con gran ceremonia la Legislatura Constituyente del Estado de México, en la catedral y salvas de la artillería.

Este primer Congreso, integrado por 21 diputados propietarios y siete suplentes, realizó su primera sesión ese mismo 2 de marzo; de ahí que esta fecha sea reconocida oficialmente como el Día de la Erección del Estado de México, en virtud de su carácter jurídico.

Para que se llevaran a cabo todas estas acciones, desde octubre de 1823 se había designado Gobernador provisional al General Melchor Múzquiz, quien gobernó con base en una Constitución también de tipo provisorio.

Sobre estas bases, el 2 de marzo se hizo también la elección de gobernador y se designó a Don Manuel Gómez Pedraza, y como su segundo al propio General Múzquiz. Sólo que Gómez Pedraza declinó este honor, aún antes de presentar el cargo, por lo que automáticamente quedó como Gobernador Constitucional el General Melchor Múzquiz.

Así para algunos historiadores la disputa entre Manuel Gómez Pedraza y Melchor Múzquiz para portar el título de primer Gobernador del Estado de México, sigue vigente.

El Estado de México era entonces el más importante de las 19 entidades de la República: abarcaba una superficie aproximada de 100 mil km<sup>2</sup>, comprendiendo, además del territorio actual, los de Hidalgo, Morelos, el Distrito Federal hoy Ciudad de México y la mayor parte de Guerrero. Situado en el centro del país, cruce de infinidad de rutas y la región más poblada, contaba con un millón 300 mil habitantes, que alcanzaban 21% de la población total del país. Por si fuera poco, al poseer la Ciudad de México, tenía asegurados fuertes ingresos.

Sin embargo, este último punto sería fuente de problemas. En efecto, el federalismo tendió a restar poder al Estado de México, al cual se le obligó a proporcionar una contribución elevada a la Federación y se le expropió la Ciudad de México, punto ejecutado el 11 de abril de 1826.

Es así que, surge el estado libre y soberano de México un estado que al pasar de los años ha sido participe de cambios y hechos históricos trascendentales para la República mexicana tanto así que era considerado desde sus inicios el estado más poderoso del país.

Hoy por hoy se puede decir que el Estado de México y propiamente su constitución cuenta con las directrices y los ejes rectores que la propia Constitución Federal y que al contrario reafirme su compromiso con el Estado de derecho y la propia federación.

### **1.2.7. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

De acuerdo a lo dispuesto del artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce la personalidad jurídica propia lo cual quiere decir que es acreedor de derechos pero también es sujeto de obligaciones.

De esta manera y al ser la base de la organización política y administrativa de los estados y del país, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, por lo que debe regularse, entre otras cosas, su organización político administrativa, estableciéndose tal facultad en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México así como en la ley Orgánica Municipal del Estado de México respectivamente.

La cual debe contemplar, que las autoridades municipales se conduzcan de manera propia de acuerdo a su cargo, las normas de conducta de los funcionarios municipales, facultades y obligaciones para las mismas, la creación de comisiones y la obligatoriedad en la prestación de los servicios públicos previstos en los ordenamientos constitucionales

así como cumplir en tiempo y forma con las responsabilidades sociales, administrativas y económicas que tengan que ver con su hacienda.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es la norma jurídica más importante para la vida del Municipio en el Estado de México y de las 31 entidades federativas restantes del país, debido a que son expedidas por la legislatura estatal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en el:

“Artículo 1-. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública...” (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultada en fecha 22 de diciembre de 2021, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>).

Ley Orgánica Municipal del Estado de México se expidió el veintiséis de Febrero de mil novecientos noventa y tres, siendo el Gobernador constitucional del estado libre y soberano de México, el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México es una ley que integra aspectos esenciales para que el municipio tenga bases sólidas para responder a los retos que la misma sociedad exige en cuanto a servicios públicos se refiere y que entre sus páginas

contempla una gran responsabilidad para los Ayuntamientos pues establece las directrices generales a quienes están enfrente del municipio, y que deberán llevar a cabo a fin de cumplir con los objetivo del estado para alcanzar el bien común.

Al referirse a las atribuciones de los ayuntamientos el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala entre otras:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio.
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competente
- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decreto en materia municipal
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.

- Promover políticas públicas apoyadas en sistemas de financiamiento, cooperación y coordinación, que procuren el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, específicamente servicios de acceso a internet, como un servicio gratuito, considerando para ello las características socioeconómicas de la población.
- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.
- Publicar por lo menos una vez al año en la Gaceta municipal.
- Administrar su hacienda en términos de la ley
- Aprobar su presupuesto de egresos (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultada en fecha 22 de diciembre de 2021, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>).

Asimismo, para precisar lo ya mencionado, es importante señalar que los Municipios que integran la entidad se rigen por la Ley Orgánica Municipal del Estado, la cual establece como su objeto la regulación de las bases para lograr una armonía y el buen funcionamiento de los elementos que integran al municipio (territorio, la población, el gobierno) y de la administración pública municipales.

De igual manera se señala la actual denominación de cada uno de los Municipios que integran el Estado, los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales; los criterios y procedimientos para definir y otorgar las categorías políticas a las localidades de los Municipios, así como la instalación de los Ayuntamientos y de los

principales órganos políticos y administrativos del Municipio, También del funcionamiento de las dependencias administrativas de las cual debe auxiliarse

### **1.3 NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO**

Como se ha señalado, el Municipio es una de las expresiones jurídico- administrativas más importantes del sistema político y social de México. Debido a que cuenta con elementos que le dan esta legitimidad y personalidad tal y como lo es el territorio, la población y el gobierno, lo que conlleva, que a lo largo del tiempo el Municipio ha estado sometido desde sus inicios a una Constitución y a un régimen jurídico, de tal forma que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 establece atribuciones y confiere competencias y límites. Para el caso específico del Estado de México, la Constitución local establece en el título quinto sobre el poder público municipal y propiamente la Ley orgánica Municipal del Estado de México, es quien reconoce las atribuciones de los 125 Municipios que conforman la entidad mexiquense, para el cumplimiento de sus fines, por lo tanto se debe reconocer que el Municipio es una persona o ente jurídico formado por una colectividad de personas, unidas por lazos de vecindad, dentro de un territorio determinado y circunscrito por el Estado, con un gobierno propio dado por el pueblo y reconocido por el Estado.

Es así que para que esta figura jurídica se establezca de manera adecuada, es necesario señalar que son sujetos de las relaciones jurídicas no solo las personas físicas sino también aquellas organizaciones a las que la ley reconoce una personalidad independiente de los sujetos que lo forman. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho hubiese quedado válidamente constituidos.

Según López (2012) el Municipio es sujeto de derecho, es un ente que existe como tal, pues el derecho le ha reconocido capacidad jurídica para tener derechos, pero también obligaciones, con intereses y finalidades generales o de orden superior, es decir, del interés colectivo que por lo mismo trasciende a los unipersonales (p. 109).

De acuerdo con lo ya citado, la figura del Municipio, cuenta con elementos que le permiten exigir derechos, pero también debe cumplir con una serie de obligaciones que la misma norma jurídica le atribuye, siempre tomando en cuenta que debe sobreponer y velar por los intereses colectivos antes que los intereses de carácter individual.

El autor López, (2012) señala que “el Municipio es un sujeto colectivo o persona moral, pues lo reconoce el derecho positivo. (p.109)

De tal modo que, el municipio tiene capacidad de goce y ejercicio lo que conlleva cubrir obligaciones que la ley orgánica municipal establece, para así realizar actos jurídicos y sostener relaciones legales; por lo tanto, los derechos y las obligaciones se asumen a través de los representantes democráticamente electos por el pueblo; ellos tiene una personalidad jurídica propia distinta del Municipio, pero cuando actúan como gobernantes no lo hacen en su nombre sino del mismo Municipio, de ahí que las obligaciones que aún este, perdure a través del tiempo con independencia de los individuos que los haya contraído. Es decir no importa quien esté a cargo del ayuntamiento dado que todos aquellos actos hechos a nombre del Ayuntamiento prevalecerán independientemente de quien se encuentre en el mando del mismo.

El Código Civil del Estado de México, en su artículo 2.10, fracción primera señala:

Artículo 2.10.- Son personas jurídicas colectivas: I. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público” (Código Civil del Estado de México, consultado en fecha 27 de diciembre de 2021, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig001.pdf>).

Así se entiende, al Municipio como persona jurídica de existencia natural necesaria, dado que se le reconocen como atributos; el nombre, el estado civil, el domicilio, la capacidad y el patrimonio.

El atributo nombre, se refiere a la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás por ejemplo (Toluca, Metepec, Almoloya de Juárez entre otros) generalmente el nombre de este va seguido de la abreviatura de la entidad federativa a la que pertenece jurídica y geográficamente. (Estado de México)

De acuerdo con Eduardo López Sosa (2012) los entes jurídicos colectivos de derecho público como lo es el Municipio tienen lugar sede de las oficinas de administración pública, es decir, una cabecera municipal, pero además un palacio municipal que el lugar señalado como domicilio legal con calle y número perfectamente identificables (p. 113).

Por lo que hace a la capacidad, se puede decir que es la aptitud para ser tutelar de derechos y sujeto de obligaciones, el Municipio tiene esta capacidad, pero en algunos casos se encuentra restringida.

El Municipio tiene un patrimonio propio, el cual está constituido por el conjunto de bienes y derechos, que como resultado de su actividad normal ha acumulado para destinarlos a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

En consecuencia se puede decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en el artículo 115 fracción II, que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, concede personalidad jurídica al Municipio en particular, al atribuirle capacidad jurídica, es decir, ser sujeto de derechos y obligaciones, aspectos que le otorga y reconoce el sistema jurídico constitucional.

## 1.4 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Es importante señalar, antes de determinar cuáles son los elementos que integran al municipio, que el municipio, parte de la idea original de estado tal y como lo menciona el autor:

Serra (1992), señala que “según la teoría tradicional, el Estado será integrado por tres elementos: territorio, población y poder” (p. 321).

Por su parte, Andrade (2006) señala que, “el Municipio es un ente jurídico que surge del Derecho, si resulta válido desde el punto de vista de una teoría estrictamente jurídica atribuirle como elementos integrados al territorio a la población y al gobierno” (p. 117).

Respecto a los elementos constitutivos del Municipio, Robles (2013) sostiene que “el municipio entendido como institución política, está integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno” (p. 181).

En ese sentido, podemos decir que para que la figura del Municipio se conforme como la institución y sea acreedor a los derechos y obligaciones que la ley le faculta es importante que tenga estos tres elementos que son:

1.- La población, que es la que se constituye por todas las personas que habitan en el territorio que comprende Municipio, sin importar si son de residencia permanentemente o temporal, sin embargo basta con que se encuentre en su territorio para ser parte del mismo

2.- El segundo elemento es el Territorio, es la porción espacial geográfica correspondiente a cada municipio, donde se ubica la población y está delimitado jurídicamente por los límites geográficos demarcaciones y colindancias, en el cual se centran las acciones y transformaciones originadas por la población y el gobierno de manera constate.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la extensión territorial de los Municipios del Estado comprenderá la superficie y límites conocidos para cada uno de ellos, asimismo la división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos

3.- El tercer elemento, está conformado por el Gobierno, el cual es conocido como Ayuntamiento y es un órgano encargado de gobernar y administración los bienes y los recursos de la hacienda municipal en beneficio de la población y para lograr su desarrollo integral. El cual tiene un periodo de funciones de tres años mismo que se elige de manera democrática a través del voto libre y secreto. Constituyendo así el primer nivel de gobierno más cercano a la población.

De hecho, Eduardo López Sosa (2012), dice que el gobierno es “el elemento formal integrador de la entidad política municipal; la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el ayuntamiento” (p. 103).

## **1.5 AUTONOMIA MUNICIPAL**

Es preciso mencionar que el Municipio en México es considerado un nivel de gobierno por algunos estudiosos del Derecho, debido a que tiene una autonomía que permite manejar su actuar limitando este al apego a lo que establece la constitución federal y la local, donde basas su debido funcionamiento, su autorregulación y competencia a las atribuciones y la autonomía la cual se enfoca principalmente en tres aspectos primordiales como lo son:

### **Autonomía política**

Esta autonomía se basa en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde hace referencia a que el Municipio tendrá que ser elegido por una elección popular directa, es decir a través del voto libre y secreto con lo que se reafirma que el Municipio tiene autónoma política debido a que los candidatos al Ayuntamiento son elegidos de manera libre por el pueblo y no son designados por el Gobernador o el Presidente de la Republica por lo que cuenta con la autonomía de hacer una campaña y hacer una política integral.

Es decir que dentro de la figura del municipio se tendrá que llevar a cabo una campaña, y en donde a través del sufragio efectivo se elegirá al gobernante del Municipio.

Una vez recibido y haber tomado protesta del cargo, el presidente o presidenta municipal tendrá la función vital de gobernar, es decir tomar las decisiones adecuadas y más relevantes para la vida municipal en pro de los ciudadanos de su Municipio.

## **Autonomía Administrativa**

Por su parte la autonomía administrativa se basa en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y hace referencia a que el Ayuntamiento tiene la facultad de ordenar, administrar y gobernar, es quien actúa de manera directa en atender los problemas que enfrenta los ciudadanos quien además tiene el deber de administrar los recursos que recibe y que recauda, dar un correcto mantenimiento y mejoramiento de los servicios que ofrece el servicio público.

## **Autonomía Financiera**

Finalmente la autonomía financiera también se señala en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde hace referencia a que el Ayuntamiento deberá manejar su patrimonio conforme a la ley y para tal efecto se necesita la actividad de gobernar y administrar lo cual nos hace pensar no puede darse una sin otra y lo mejor es que se complementen.

## **1.6 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO**

El Municipio en México encuentra sus bases legales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, el Municipio así considerado, tiene en la ley que lo crea o lo reconoce, su carta constitutiva de ella deriva su situación dentro del Estado de Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios que dispone para actuar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo

115 que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Republica; las características básicas del Municipio según la Constitución son:

Libertad política, entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales.

Libertad de administración, se refiere que los Municipio cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local.

Personalidad jurídica, es la capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones, para manejar su patrimonio conforme a la ley.

Los Estados Unidos Mexicanos desde el punto de vista constitucional son una Federación constituida por 32 estados. Como consecuencia de su soberanía, el estado mexicano es independiente frente a otros, determina libremente su actividad interna y establece su orden jurídico particular, su ley suprema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este ordenamiento establece textualmente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en fecha 17 de Diciembre de 2021, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>).

Al igual que los Estados son libres y soberanos respecto de la Federación, los municipios son libres en que al régimen interior se refiere; sin embargo, todas sus acciones deberán ser acordes a las leyes federales y a leyes estatales.

Se puede observar dentro de nuestra Carta Magna diversas disposiciones normativas, sin embargo, es el artículo 115 Constitucional el precepto que integra jurídica, política, económica y socialmente las bases fundamentales del Municipio Mexicano.

En resumen, podemos decir que es con base a la ley suprema que se crea el Municipio como institución, se fijan las bases fundamentales de su organización y se le otorgan atribuciones y facultades de carácter jurídico, político, económico y social.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO**

#### **2.1 CONCEPTO DE ATRIBUCION**

En México la teoría de la atribución cuenta con gran prestigio en el Derecho Administrativo debido a que destaca a esta rama del Derecho público como aquella que se lleva a cabo a través de la actividad administrativa.

De igual manera sostiene que la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Destacando que esas atribuciones obedecen a la necesidad de crear jurídicamente medios adecuados para alcanzar fines estatales.

La teoría afirma que las atribuciones son:

- a) De mando, de policía o coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, salubridad y orden públicos;
- b) para regular las actividades de los particulares;
- c) para crear servicios públicos; y

d) para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del pueblo.

El autor Gabino Fraga (1999), sostiene que el servicio público no abarca toda la actividad del Estado, porque se pueden distinguir dos maneras de realizar la actividad del Estado: 1. Dando órdenes y 2. Prestando servicios. Actividades que no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una sola denominación (p.17)

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que la teoría de la atribución del derecho administrativo menciona que el servicio público tiene que ver de dos maneras y no de una sola como se cree o se piensa, dado que la actividad del estado se subdivide de dos maneras para desempeñar la actividad como Estado, por un lado la de establecer o señalar órdenes y por otro lado el prestar esos servicios es decir la manera en que los ejecuta actividades que no deben de entender cómo lo mismo.

Es así que, decir que la teoría de la atribución en la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal; en cambio, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y de eficiencia, el dar órdenes puede ser discontinua, en cambio el servicio público es esencialmente regular y continua, por lo que cada una de ellas requiere un régimen jurídico especial diferente.

De igual manera es importante mencionar que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero que no toda la actividad del Estado puede llamarse servicio público, porque además, existen servicios públicos manejados por particulares

Así Gabino Fraga (1999) señala que la atribución sostiene que el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; que es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función, por su parte, se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones (p.23-25)

De acuerdo a lo anterior, se afirma que la atribución es un elemento de la administración pública con el cual se debe cubrir las actividades que como Estado le establece la legislación positiva, misma que se solidifica en la forma del ejercicio de las atribuciones.

## **2.2 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO**

En los Estados Unidos Mexicanos el ayuntamiento, juega un papel primordial en la vida del municipio dado que es el corazón del mismo, pues es donde se lleva a cabo la toma de decisiones respecto a la administración de los recursos del municipio y quien es a su vez la máxima autoridad de la demarcación, gozando así de una autonomía de cierta manera limitada por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Esto en virtud, de que el objetivo principal del ayuntamiento es administrar los recursos pertenecientes al municipio, la satisfacción de servicios públicos así como manejar e

implementar de manera libre su hacienda, mismo que tendrá que ser utilizado para satisfacer las necesidades sociales y colectivas.

Para el autor Robles (2009) El ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del municipio (p.211).

En atención a lo anterior, podemos señalar que el ayuntamiento es una figura vital que surge de los mismos habitantes del municipio a través del cual representara una figura de autoridad y que tendrá un contacto más directo e inmediato con la población del municipio.

El autor Vázquez (2000), al respecto señala:

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal y se integra con individuos que son electos popularmente por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, al tiempo que es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo, además el ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el Estado, entre el Municipio y la Unión (p. 175).

Con base en lo anterior, podemos decir que el municipio es un órgano del estado elegido de manera democrática a través de la elección popular directa, y es quien a su vez encabeza el gobierno y administra los recursos del municipio, desempeñando

funciones políticas las cuales están avaladas constitucionalmente y son ejercidas en el territorio municipal; El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, con personalidad jurídica y libertad para administrar su patrimonio con un periodo de tres años.

### **2.3 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL**

Hoy día, el Presidente Municipal es el representante político y administrativo del ayuntamiento, realiza las funciones ejecutivas del poder municipal y se encarga directamente de la administración pública del Municipio, por lo que dirige, vigila y controla a las dependencias y entidades correspondientes.

El Presidente(a) Municipal o Alcalde, proviene (del árabe al cadí que significa jefe del Municipio) es la cabeza del Ayuntamiento.

Por las características del cargo, el Presidente(a) Municipal tendrá relación directa con personas de la comunidad, quienes puede solicitar su atención de manera personal o a través de grupos. Lo que hace necesario, pueda mantener una buena relación con estos grupos sociales.

Se debe considerar con atención, que el Presidente(a) Municipal, antes del cargo que ahora ocupa, fue ciudadano del Municipio, y una vez terminado su periodo regresará nuevamente a ser un ciudadano del mismo. . (Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, consultada en fecha 12 de enero de 2022, disponible en:

([http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias\\_practicas/PRESIDENTE\\_MUNICIPAL.pdf](http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/PRESIDENTE_MUNICIPAL.pdf))

De igual modo el titular del Ayuntamiento, es el ejecutivo de las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento, y preside las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes. Así también tiene como función, la toma de decisiones que contribuyan a generar las condiciones materiales que hagan posible una vida digna para todos los habitantes del Municipio, es decir, gestionar las diferentes obras y servicios promoviendo el desarrollo económico y la promoción de empleos.

El presidente municipal tiene la responsabilidad y la obligación de usar la administración pública municipal, que tiene como función hacer del aparato administrativo, un instrumento más eficaz y eficiente, entendido esto como el hecho de que las dependencias del Municipio atiendan oportunamente y con soluciones reales los problemas de los ciudadanos, así como la prestación de los servicios públicos.

Así las cosas en cada Municipio habrá un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, y el Gobierno Municipal el marco jurídico federal, estatal y municipal se centra en el Ayuntamiento de manera exclusiva

En virtud a lo anterior, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el artículo 48 se desprenden varias funciones de la administración pública del municipio que debe realizar el presidente municipal entre ellos se encuentran.

- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;

- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos previstos por la ley;
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de este, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- Vigilar la correcta inversión de los fondos público;
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio;
- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales;

- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial. (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultada en fecha 15 de febrero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>).

En resumen, podemos decir que la figura de Presidente Municipal proviene del núcleo social perteneciente al territorio y antes de llegar a ser este servidor público

no debemos olvidar que es un ciudadano el cual fue postulado por un partido político o de manera independiente y después en una contienda electoral, es elegido por una votación directa y de elección popular, el cual tendrá que desempeñar sus funciones en favor de la comunidad en tiempo y forma, con las atribuciones señaladas en el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

## **2.4 ATRIBUCIONES DE LOS SÍNDICOS**

La palabra Síndico, proviene de las raíces griegas “Syn” (con) y “Dike” (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval “Syndicus” que significa “delegado de una ciudad”.

Esta figura nace bajo el Imperio Romano, con el perfil de defensor “Civitatis”, cuya misión original era velar por los intereses municipales y los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con Arestegui, el Síndico en general “está facultado para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia del servicio público que brinden los empleados del Municipio, y es el responsable de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que fuere parte”. (Guía práctica del (la) síndico, consultada en fecha 28 de diciembre de 2021, disponible en: [http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias\\_practicas/SINDICO.pdf](http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/SINDICO.pdf)).

De acuerdo a lo anterior, el Síndico es una figura que integra al ayuntamiento y que tiene la facultad de velar por los intereses del municipio, así como responder juradamente en los problemas legales en los que estuviese involucrado el Ayuntamiento.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su Diccionario Jurídico Mexicano (1992), al respecto establece:

El término “sindico” viene del latín *syndicus*, que a su vez deriva del griego *syndikó*, y se aplicaba tradicionalmente para el abogado o representante de los intereses de una ciudad. Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el Ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el Cabildo y la ley le otorguen, actúa como asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público (pp. 2930-2931).

Así las cosas, el autor Roldán (2017), dice:

Etimológicamente el término *sindico* se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y, *dixé* que se traduce como justicia. Por ende, *sindico* es aquel que procura la justicia, y agrega “la figura del síndico municipal se origina en el defensor *civitatis* del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos (p. 237).

Por su parte, en el capítulo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se determinan las atribuciones de los Síndicos, quienes tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de

carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Sus principales funciones son:

- a) Procurar la defensa y promoción de los derechos e intereses municipales.
- b) Representar legal y jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- c) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal
- d) Velar por que se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- e) Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos en que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

Como se ha estudiado en el Municipio, el síndico tiene dos objetivos específicos fundamentales durante el tiempo que desempeña su cargo:

- 1.- Defender los intereses municipales, pues tiene la responsabilidad de velar por la gestión de la Hacienda Pública Municipal.
- 2.- Así como representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios de que este fuere parte.

El síndico es una figura vital en la vida del ayuntamiento, pues la ley lo faculta con una dualidad de funciones pues por un lado forma parte del cabildo en donde goza de derechos y es sujeto de obligaciones al igual que el resto de los miembros del ayuntamiento, pero al mismo tiempo también se desempeña como representante legal del Ayuntamiento.

## **2.5 ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES**

En México, el Regidor estuvo presente en la historia de nuestro país desde 1519 cuando Hernán Cortés instala la Villa Rica de la Veracruz, el primer Ayuntamiento, así en 1522 el cargo de Regidor paso a ser vendible y renunciable, lo que debía ser adjudicado al mejor postor.

De acuerdo con las órdenes de 1525 dictadas por Hernán Cortés, dispuso entre otras cosas que “en cada villa debían existir dos Alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro Regidores, un procurador, un escribano”.

Los Regidores durante la colonia se ocupaban de la administración municipal, dado que dentro de sus atribuciones realizaban acuerdos y las ordenanzas locales, sin embargo se dedicaban a las materias más importantes como la policía, abastos,

reconocimiento de cargos, salud pública, de igual manera los regidores contaban con facultades ejecutivas y legislativas.

A los Regidores también se les llamaba regimiento, el puesto duraba un año cuyo número variaba de acuerdo con la población, debiendo proveerse en naturales de reinos españoles, y vecinos de la localidad bien afamados y mayores de 18 años, y eran, como dice su nombre, quienes regían y controlaban la vida municipal.

De igual forma existían cierto tipo de limitantes que le impidan a una persona poder llegar a ser Regidor, como ser una persona sordomuda, religiosos, los que desempeñases oficios civiles o tuviesen tiendas o tabernas estaban impedidos para ser Regidores.

Hoy día el Regidor es una autoridad municipal, que integra el Ayuntamiento de un Municipio y participa en la toma de decisiones en forma colegiada. Para ser parte de la toma de decisiones en el Ayuntamiento, el regidor deberá participar en las sesiones de Cabildo y trabajar en comisiones.

El objetivo fundamental de la función del regidor es participar de forma colegiada con los demás integrantes del ayuntamiento (presidente municipal, síndico o los síndicos), para presentar, estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que este trabajo se ajuste a las disposiciones y acuerdos del mismo.

Es decir, son las personas encargadas de representar a la ciudadanía en el Ayuntamiento, tanto en Cabildo como en las Comisiones que les fueron asignadas. Al ser un cargo de elección popular los regidores tienen la principal responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley.

Los Regidores son una de las tres figuras que integran el Ayuntamiento, el cual se conforma del Presidente Municipal, un Síndico y Regidores cuando están reunidos en sesión de cabildo, representan juntos la máxima autoridad en el Municipio, y es a ellos a quienes les compete la definición de la políticas generales del gobierno, encaminadas a dar solución a las necesidades del municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México asigna a los regidores una doble función, primero como miembros integrantes del Ayuntamiento tienen facultad decisoria y segundo como miembros de una comisión abocada a una materia especial se les responsabiliza de la eficiencia de esa materia en el Municipio.

El número de Regidores en un ayuntamiento tiene que ver con la cantidad de habitantes de los Municipios.

El artículo que norma las facultades y obligaciones de los regidores es el artículo 55, el cual señala:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el presidente municipal;
- Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.

- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultada en fecha 10 de Enero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>).

Podemos concluir, que la figura del regidor es fundamental en el ayuntamiento pues es el encargado de representar a la comunidad, de hacer llegar las inquietudes y necesidades de la misma, a fin de que estas sean atendidas y con ello puedan ser cubiertas las necesidades de la colectividad, por ello su participación en el ayuntamiento es primordial en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos del municipio.

## **2.6 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD**

Es importante mencionar que la responsabilidad es una base de estudio en varias ciencias, sin embargo en la materia jurídica es esencial debido a que no puede existir derecho sin responsabilidad dado que es un pilar importante para la ciencia jurídica en las diversas ramas públicas, privadas y sociales.

La responsabilidad es una virtud que determina la acción de hacer o no hacer de una persona y que acción amerita y condiciona una premiación o castigo y con ello se logra marcar las directrices de un buen actuar.

Es así que el concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas existiendo múltiples teorías que explican sus fundamentos

y alcances; no obstante, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico, siendo empleada en el discurso moral e incluso el religioso.

De acuerdo con B.Schwartz (1952) el concepto objetivo de la responsabilidad señala que el particular no tiene ningún derecho para reclamar al Estado una indemnización, porque el estado es irresponsable. El funcionario es el único responsable de sus actos porque está obligado al cumplimiento de la ley; con más razón cuando el actúa ilícitamente violando la ley ocasionando perjuicios de los que debe responder: se funda en la simple legalidad del acto dañoso (Cap. VIII).

Desde un punto de vista jurídico en atención a los elementos preliminares que han sido plasmados podemos entender a la responsabilidad en el sentido de “merecimiento”, “responder de”, “pagar por”.

Por su parte Kelsen (1986) señala que la orientación conceptual se debe, cuando expone que la conducta de un sujeto obligado, contraria aquella determinada es condición de un acto coactivo, como sanción de manera tal que el individuo contra el que se dirige la consecuencia de lo ilícito responde jurídicamente de el (p.133).

En consecuencia, se puede afirmar que la responsabilidad jurídica, es el deber de atender una obligación por parte de un sujeto, el cual la ley le confiere una potestad, siendo que generalmente trae aparejada la imposición de una sanción en caso de no cumplirla conforme a derecho; de esta manera la responsabilidad permite determinar quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento mencionados, constituyéndose una obligación de segundo grado que aparece cuando no se cumple con la primera, esto es cuando se comete un hecho ilícito.

## **2.7 TIPOS DE RESPONSABILIDAD**

En México la responsabilidad ha constituido un problema por lo que ha sido estudiado y hasta el día de hoy se mantiene la postura sobre la irresponsabilidad del Estado, con ciertas disminuciones gracias a las adiciones y reformas a las leyes administrativas.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente debido a que el criterio de soberanía del Estado ha sido uno de los factores han influido mucho para negar a los ciudadanos el derecho a exigir que el servicio público abarque las áreas que debe cubrir.

Es importante precisar que la responsabilidad se constituye por la existencia de la culpa que se establece a cargo del Estado y la cual se basa en dos aspectos:

Por un lado la culpa individual es aquella cometida por funcionario y que es posible identificar y precisar quién lo cometió, por otro lado la culpa anónima hace alusión a que no es posible identificar al autor debido a que es el servicio en conjunto el que ha funcionado mal.

Actualmente, cuando se hace referencia a la responsabilidad jurídica, generalmente se entiende que es la responsabilidad civil. sin embargo, se debe tener presente que la responsabilidad se clasifica, en cuanto a la rama del Derecho que la regula.

De acuerdo con Soriano (1991) define a la responsabilidad como "la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado. (p.559).

De lo anterior se puede afirmar que existen diversos tipos de responsabilidad como la penal, administrativa, civil, política y la patrimonial del Estado entre otras más y cuya clasificación atiende a las normas que regulan la conducta, a las consecuencias que se le atribuyan y a las personas que las realicen.

## **2.8 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES**

Antes de continuar debemos hacer referencia sobre que es la responsabilidad, tiene su origen etimológico en el latín responderé que significa: responder, prometer, contestar, merecer o pagar.

Respecto a esto, Robles (2013), señala que “responsabilidad proviene de responderé, el que responde, ante alguien, de una acción o cosa” (p.319).

Entonces la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder un individuo, sin embargo, no debe confundirse con el propio deber, pues el deber o la obligación, es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, de lo contrario el sujeto obligado se hace acreedor a una sanción.

En nuestro país los servidores públicos municipales, estatales o federales cuentan con una serie de responsabilidades que la propia Constitución, Ley o Norma Jurídica, les confiere con el fin de que sea lo más objetivo e imparcial el servicio público que se ofrece, así como también se limiten potestades a los servidores públicos y se establezcan competencias y con ello se evite caer en vicios como la corrupción o el cohecho por mencionar algunos. Debemos señalar que todo poder conlleva una gran responsabilidad, es decir, que toda persona que sea parte del servicio público estará sujeto a responsabilidades, las cuales, en caso de no acatarlas serán sujetos a una sanción misma que varía de acuerdo a la gravedad de la falta.

Los principios, bases y procedimientos para aplicar las sanciones se encuentran constituidas en una Ley de responsabilidades de los servidores públicos.

En el caso específico, lo relacionado a las responsabilidades de los servidores públicos municipales, se encuentra en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en su artículo primero, señala como su objeto el distribuir y establecer la competencia de las autoridades para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que

éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En este orden de ideas, Martínez (2013), señala que “el sistema establecido en la Constitución cuatro tipos de responsabilidad: la responsabilidad política, la penal, la administrativa y la civil” (p.319).

Derivado de lo anterior, se puede decir que un servidor público puede ser sujeto no solo una sola sanción pues como hemos leído puede implicar hasta las cuatro tipos de sanciones juntas (penal, política, administrativa o civil, esto dependerá la gravedad del hecho ocurrido y las dimensiones de la afectación.

## **CAPITULO TERCERO:**

### **EL FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

#### **3.1 BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL MUNICIPIO**

Es importante analizar la forma en la que los municipios obtienen sus ingresos a fin de que puedan financiar todos y cada una de las necesidades de su población, sin embargo, antes de que esto suceda, se debe puntualizar sobre la federación y respectivamente sobre sus 32 entidades federativas.

Respecto a la actividad financiera del estado se refiere es la actividad a través del cual el Estado fija los parámetros para la obtención y administración de los recursos y con ello atender las necesidades públicas.

En atención a lo anterior, es necesario analizar las consideraciones que establece la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se puedan establecer las atribuciones y las limitantes sobre el poder tributario de la Federación los Estados y los Municipios respectivamente.

Es importante resaltar la diferencia entre la actividad financiera y potestad tributaria:

Se sabe que la actividad financiera es aquella tarea que le corresponde al Estado para fijar los parámetros para la obtención y administración de los recursos y con ello atender las necesidades públicas a través del derecho presupuestario.

Mientras que potestad tributaria es aquella facultad que el Estado tiene para imponer las contribuciones esto de conformidad con el artículo 73

Por lo que, es importante mencionar, y determinar que es el poder tributario pues de aquí parte una parte fundamental del tema en cuestión.

Es así que la autora Venegas (2017) considera que, es “La potestad tributaria, o poder tributario, se define como la posibilidad jurídica del Estado de establecer y exigir contribuciones” (p.7).

Es decir, se trata de un instrumento con el que el Estado cuenta para establecer en la propia norma jurídica aquellos ingresos que habrán de sufragar los gastos públicos,

así como la posibilidad de recaudar y exigir el cumplimiento de las mismas de los particulares para atender las necesidades de la colectividad.

Así las cosas, Álvarez (2015) refiere que:

La potestad tributaria se refiere a un ámbito de conducta específico: el de imponer mandatos consistentes en la contribución de recursos al Estado. En este sentido, la potestad tributaria se ha definido como el poder jurídico del Estado para establecer, recaudar y controlar las contribuciones forzadas, para destinarlas a expensar los gastos públicos (p. 3).

En México, en el Estado de México y en sus 125 municipios, se puede percibir que los tres ámbitos de gobierno se sujetan a un mismo régimen fiscal, el cual contempla que se tomen en cuenta los ingresos, los egresos, así como considerar la potestad que tienen para recaudar y exigir el cumplimiento de las mismas a los sujetos pasivos para sufragar el gasto público.

Así las cosas, con referencia a la Federación, su competencia y facultad tributaria se encuentra determinada y consagrada en el artículo 73, fracción VII y XXIX, así como del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen los impuestos específicos que deberán de ser gravados exclusivamente por la Federación, el cual de manera literal dispone:

Artículo 73 Constitucional. “El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1°. Sobre el comercio exterior;

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5°. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza (Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, consultada en fecha 09 de enero de 2022,

disponible

en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf)).

Puede observarse, que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera todas aquellas áreas en las cuales la Federación única y exclusivamente como poder federal puede y debe gravar, limitando con ello

el que las 32 Entidades Federativas puedan gravar en alguna de las materias que para tal efecto estipula el artículo 73 de nuestra constitución política, señalando en el artículo 124 del mismo ordenamiento, que dispone: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en fecha 07 de enero de 2022, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf)).

Es así que, en el artículo 124 constitucional, se puede analizar que no expresa de manera literal los impuestos que debe recaudar las entidades federativas, por lo que se deja de manera libre el que los Estados tengan la facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales.

Y el Estado de México no es la excepción, por lo que en su Constitución en el artículo 61, fracción XXX, párrafo primero, determina lo siguiente:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

... XXX. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, consultada en fecha 09 de enero de 2022, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> ).

Es así que, las entidades federativas y propiamente el Estado de México, tiene la facultad para establecer sus propias contribuciones en los términos y disposiciones vigentes de forma legal y con ello poder intervenir en las contribuciones de los municipios.

Siendo este, el medio para obtener recursos que serán destinados y administrados de acuerdo a las necesidades de la sociedad, tanto del municipio como del Estado; y así el Estado logre su objetivo con la población, apegándose a la legalidad y equidad del pago de dichas contribuciones ya que de lo contrario se estaría vulnerando lo preceptuado en las disposiciones legales.

Una vez que ha sido analizado el poder tributario de la Federación y de las Entidades Federativas, donde claramente puede observarse esta facultad de establecer los ingresos que habrán de satisfacer el gasto público, es importante estudiar ahora que pasa con los municipios en México.

Tratándose de los Municipios, el Poder Tributario, se encuentra debidamente restringido de conformidad con el propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su

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

**I...**

**II...**

**III...**

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

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

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

- b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en fecha 13 de enero de 2022, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf)).

En consecuencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los municipios se vean impedidos para fijar por ellos mismos, los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades públicas, otorgando esta facultad a las Legislaturas de los Estados según corresponda, permitiendo únicamente administrar aquellos ingresos que tanto la federación, como las propias entidades federativas, destinan a los municipios a través de planes y programas que ayudan a robustecer sus haciendas públicas.

### **3,2 LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO DEL EJERCICIO FISCAL 2019**

De acuerdo con Ortega (2018), los ingresos públicos “son toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, cuyo objeto esencial es realizar los fines constitucionales. Los ingresos públicos comprenden también los créditos que puedan obtener la Federación, los Estados o los municipios” (p.19).

De esta manera, podemos decir entonces que las leyes de los municipios, los ingresos son un instrumento jurídico por el cual, las Legislaturas Estatales determinan los ingresos que habrán de percibir los Municipios durante un ejercicio fiscal; los cuales a su vez se convierten en prestaciones a favor de los municipios pero por otro lado se convierten en una obligación para los sujetos pasivos de los mismos.

Sin embargo, es importante aclarar que son los ingresos definidos, desde el punto de vista del Derecho Financiero Público dado que es importante para poder hacer una diferencia de cuando hablamos de contribuciones y de ingresos no tributarios.

Es así que, se entiende que, los ingresos públicos pueden definirse de manera general y sencilla como “todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permiten financiar la satisfacción de necesidades colectivas, es decir, que le permiten financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad” (Concepto de ingresos públicos, consultado en fecha 22 de enero de 2022, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/fiscal%20-%20Pres.%201.pdf>).

Podemos mencionar, que los ingresos son todas aquellas cantidades de dinero que entra a la Hacienda del Estado así como todo aquello que en especie percibe el Estado, haciendo uso de su facultad de recaudar y que permiten sufragar el gasto público.

Existen algunas características particulares con las que podemos identificar los ingresos públicos:

1.- La mayoría de las veces puede estar integrado por una cantidad de dinero, sin embargo también puede hacerse efectivos en especie. Es decir, no son ingresos públicos aquellas prestaciones que son recibidas de estado a estado las cuales reciban a su favor los municipios o servidores públicos.

Para precisar de manera más clara los ingresos que no son públicos se pondrá de referencia el presente ejemplo:

Ubiquémonos en una relación contractual entre el ayuntamiento y un particular propiamente, sin embargo el particular no cumple con el contrato y el ayuntamiento demanda el incumplimiento del mismo, y en este supuesto al particular se le condena que pague lo que reclamado por el ayuntamiento sin embargo la prestación que demandó el ayuntamiento y que se tiene que pagar no se considerara como ingresos públicos dado que se considera como un ingreso personal porque lo hace un particular en favor del propio ayuntamiento.

Sin embargo, no se consideran como tales, los bienes adquiridos mediante expropiación o confiscación.

2.- Son percibidos por ente público. Es importante señalar que el calificativo de público hace referencia al titular del ingreso y no al régimen jurídico aplicable a éste. De acuerdo a este régimen, existen ingresos públicos regulados por normas de Derecho

Público (tributos) e ingresos públicos regulados por normas de Derecho Privado (productos). Ambos son ingresos públicos.

3.- Su finalidad es realizar los postulados constitucionales. El ingreso público se justifica en la medida en que cumple con los fines constitucionales y no sólo para financiar el gasto público, ya que además de satisfacer éste, al mismo tiempo, persigue finalidades básicas que la Carta Fundamental imprime.

4.- Esa finalidad puede ser directa e inmediata o indirecta o mediata. Se identifica esto porque existen ingresos públicos, como las contribuciones, cuyo fin directo e inmediato es cubrir los gastos públicos y otros ingresos, como sanciones pecuniarias, que, si bien es cierto, una vez recaudadas coadyuvan en la satisfacción de los gastos públicos, tienen como razón de ser la represión de los comportamientos antijurídicos y sólo en forma indirecta y mediata tienden a satisfacer necesidades colectivas.

Los criterios de cuantificación, esto es, las bases para la determinación de su monto deben venir establecido en una ley o en una habilitación hecha por el Congreso.

Debe tenerse presente que estos ingresos públicos son en esencia prestaciones primordiales de carácter público, es decir, cobros coactivos.

El ente público que lo percibe debe poseer sobre el mismo plena disponibilidad. es decir, debe ostentar título jurídico suficiente para afectarlo al cumplimiento de sus fines. De ello se sigue que no pueden considerarse como ingresos públicos las fianzas, los depósitos o cauciones, porque el ente público no puede disponer de esas sumas para el cumplimiento de sus atribuciones.

Los ingresos públicos distintos a las contribuciones no se rigen por los principios que le son aplicables a éstos últimos, como el principio de legalidad, el de equidad tributaria, el de proporcionalidad o el de vinculación al gasto público.

Una vez, señalado lo que debe entenderse por ingresos público, la Ley de Ingresos de los Municipios para el ejercicio fiscal 2019, contempla todos y cada uno de los conceptos que habrán de recaudarse durante el ejercicio por las Tesorerías municipales, destacando los siguientes:

1. Impuestos:
  - a) Impuesto Predial.
  - b) Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles y otras Operaciones

Traslativas de Dominio de Inmuebles.

- c) Impuesto sobre Conjuntos Urbanos
- d) Impuesto Sobre Anuncios Publicitarios.
- e) Impuesto Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos

Accesorios

2. Derechos
3. Cuotas y aportaciones de seguridad social
4. Contribuciones de mejoras
5. Productos
6. Aprovechamientos
7. Ingresos por venta de bienes y prestación de servicios

8. Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal, fondos distintos de aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones.

9. Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones.

### **3.3. INGRESOS TRIBUTARIOS O CONTRIBUCIONES EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

Al abordar el tema de tributo o contribución, Sánchez (2000) estableció que es:

...una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público, asentando a su vez el criterio de Blumenstein, quien dice, que los tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autoriza al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma...(p.7).

Se puede precisar que, las contribuciones son todos aquellos ingresos que de manera obligatoria y que por lo general son en dinero pero también pueden ser en especie, que el Estado en su carácter de derecho público recibe de personas físicas y morales a través del apoyo de la ley tributaria es decir a través del Código Fiscal de la Federación y la que contemple el Estado, y se destinan a satisfacer los gastos públicos;

de igual modo la prioridad del Estado es asegurar la provisión de bienes y servicios lo cual lo vincula con el financiamiento público.

Es así que, la contribución es una obligación establecida en la ley para aquellos que realicen los hechos previstos en la misma; esta idea invita a pensar que el Estado “impone”, pero al pasar del tiempo la idea y las perspectiva ha ido evolucionando pues si bien es cierto que el tributo es una obligación, esta debe entenderse como el vínculo jurídico en virtud del cual una persona, el acreedor puede exigir de otro, el deudor, una prestación de dar hacer o no hacer.

Respecto a la definición de contribuciones, Venegas (2017) manifiesta: “Contribución es aquella obligación legal del Derecho público creada a través de una ley para el sostenimiento de gastos públicos Federales, Estatales y Municipales, sustentada en la proporcionalidad y equidad” (p. 4).

De acuerdo a lo anterior, la contribución es una obligación que tiene un sustento jurídico con el fin de sostener los gastos públicos y que se basa en los principios de proporcionalidad y equidad.

Por su parte, Alfredo Burato (2015), argumenta que:

Los recursos tributarios, son aquellos que el Estado obtiene en su calidad de persona de derecho público, y que usando su poder de imperio exige coercitivamente a los ciudadanos una alícuota, con el objeto de solventar los gastos Estatales; el rasgo de este tributo es de carácter coercitivo, se realiza en dinero... orientados por principios justificados. (Estudio Jurídico Financiero,

consultada en fecha 10 de enero de 2022, disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4382/10.pdf>

En el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción IV, menciona que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos... dichas contribuciones son destinadas para sufragar el gasto público Federal, el de las 32 entidades federativas incluida la Ciudad de México y municipios, generando que todos los ingresos públicos obtenidos por medio de las contribuciones se destinen para sufragar las necesidades públicas con prioridad en obras públicas, seguridad social, seguridad pública, administración de justicia, defensa nacional, las cuales deben regirse y estar apegados a el principio de legalidad y para tal efecto cada año se desarrolla el presupuesto de ingresos y egresos; por lo que el reparto de los bienes y servicios públicos entre los integrantes de la sociedad, se hacen conforme a la forma y modo en que las necesidades y exigencias de la justicia lo exijan y conforme a los retos de la época y que a su vez la sociedad demande y apruebe.

De esta manera, las contribuciones son aportaciones de dinero o en especie que deben pagar las personas físicas y morales, cuya conducta debe encuadrar en alguno de los supuestos legales, previamente establecido para sufragar el gasto público.

Por lo tanto, esta concepción nos deja en claro que todas las personas deben y tienen la obligación de aportar parte de sus ingresos dependiendo de su fuente generadora en la que la misma ley la encuadre, ya que la ley tiene preceptuado el cómo deben ser presentadas estas aportaciones, que tendrán como principal objetivo solventar las necesidades primordiales de la sociedad en la que vivimos.

Por lo que respecta al Estado de México, en el artículo 9° de su Código Financiero, determina lo siguiente:

Artículo 9.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos, contribuciones o aportaciones de mejoras, y aportaciones y cuotas de seguridad social, las que se definen de la manera siguiente:

1.-Impuestos. Son los establecidos en este Código que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.

2.- Derechos. Son las contraprestaciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y Municipios en funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en este Código. También son derechos las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

3.- Contribuciones o Aportaciones de Mejoras. Son las establecidas en este Código, a cargo de las personas físicas y jurídicas colectivas, que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular

derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social; las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de impacto vial regional, que directa o indirectamente las beneficien, así como las derivadas de Servicios Ambientales o de Movilidad Sustentable.

4.- Aportaciones y cuotas de Seguridad Social. Son las contribuciones que las instituciones públicas y sus servidores públicos, respectivamente, están obligados a cubrir en los términos de la ley en materia de seguridad social en el Estado (Código Financiero del Estado de México, consultada en fecha 04 de enero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf> ).

De acuerdo con lo anterior, puede aseverarse que los impuestos son las contribuciones requeridas a los contribuyentes por la autoridad a título definitivo y son referencia a una actividad administrativa, con el fin de cubrir las necesidades sociales.

Con lo que respecta a los derechos es preciso decir que representan esas contribuciones que deben de pagar las personas físicas y jurídico colectivas por el aprovechamiento de bienes de dominio público o bien por el uso de aquellos servicios a cargo del Estado, en sus funciones de Derecho Público, por lo cual, en aquellos servicios solicitados al Estado, por lo que el particular debe cubrir dichos montos para poder tener el beneficio, es decir, existe una situación de reciprocidad en favor de los particulares, por lo que se genera un beneficio personal y directo, a diferencia de los impuestos, cuyo

efecto se ve manifiesto más adelante cuando se materializan los servicios públicos en la colectividad.

Otro de los ingresos que se obtienen de conformidad con el Código Financiero del Estado de México, son las contribuciones especiales, entre las que se encuentra las aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora, mismos, que al igual que los derechos, existe una recíproca concesión, por un lado la seguridad social y por otra el beneficio por una obra pública, lo cual representa también un beneficio personal y directo por lo cual también representa, estos beneficios para el particular.

### **3.4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

En este orden de ideas, a los ingresos no tributarios como, aquellos que percibe el Estado, en este caso los Municipios, que no se encuentran a cargo de los particulares, sino que son aquellos que, dada su naturaleza, los percibe el ente público, como es el caso de los productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamiento y participaciones, por lo cual, el Código Financiero del Estado de México, determina los siguientes:

Son productos, las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras e ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismos auxiliares del Estado y de los Municipios.

Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por la devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

Son ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los que perciban el Estado y los municipios como consecuencia de la adhesión del Estado a este Sistema y se regularán, además, por lo que en su caso disponga la Ley de Coordinación Fiscal.

Son otros apoyos federales los que deriven de los convenios, acuerdos o declaratorias, que en materia administrativa al efecto se celebren o realicen.

Son ingresos derivados del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, los que perciban los Municipios de conformidad con las disposiciones de este Código, de convenios, acuerdos o declaratorias, que al efecto se celebren o realicen.

Son ingresos provenientes de financiamientos, los derivados de la contratación de créditos, en términos de lo establecido en este Código y demás disposiciones legales.

Como se puede apreciar, estos ingresos, no se encuentran a cargo de los particulares, todos los ingresos no tributarios, corresponden al Estado su obtención y recaudación, ya que proceden de las actividades propias que desarrolla el Estado, como el caso de los aprovechamientos, los ingresos derivados de financiamiento, así como las participaciones de las que se allegue para atender las necesidades de índole pública, así como también aquellas actividades que de forma particular realiza el Estado, tal es el caso de los productos, pero que en todo momento, la intención de dichos recursos, es atender, necesidades de índole colectiva, por lo cual tanto las contribuciones como los ingresos no tributarios, están dirigidos a esa satisfacción de necesidad colectiva.

### **3.5. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

Se trata del ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal determinado.

El presupuesto de egresos, es aquel que proyecta la programación de los gastos que habrán de efectuarse durante un ejercicio fiscal (1 año), con el propósito de que los mismos sean dirigidos a la realización de las necesidades de la administración pública, pero a su vez, a las diferentes obras públicas que habrán de llevarse a cabo para lograr el crecimiento y desarrollo económico del país, ya que, no se puede efectuar ningún tipo de gasto de que no se encuentre contemplado en el mismo, pues en caso contrario, representaría un acto arbitrario de las autoridades estatales.

Es así que, cuando se habla del presupuesto de Egresos en los Municipios del Estado de México, cada uno de los 125 municipios, a diferencia de los ingresos, en el caso de egresos si puede establecer el destino de los recursos públicos para atender las necesidades particulares de todos ellos, tanto para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal, así también como para la realización de las diferentes obras que beneficien a la comunidad, como mejoramiento de las luminarias, la pavimentación de calles, el mantenimiento de parques y jardines, y demás servicios que atienden las necesidades primigenias de una sociedad.

Por lo que, el presupuesto de egresos, depende de los ingresos que se asignen a cada uno de los 125 municipios por parte de la Federación y propiamente del Gobierno del Estado de México, con la intención de que todos los municipios, cuenten con todos los recursos suficientes para desarrollar sus obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la misma Ley Orgánica Municipal del Estado de México señalan, con el objetivo del desarrollo económico que se pretende lograr en cada una de las regiones del Estado de México.

En términos de lo que corresponde al artículo 115 constitucional, se establece que es facultad de los ayuntamientos aprobar por sí mismos los presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles, esto no quiere decir, que los municipios al aprobar su presupuesto, podrán hacer, lo que quieran con los recursos públicos y para que no ocurra una situación arbitraria que ponga en riesgo los recursos del ayuntamiento, existe una vigilancia constante, es decir, que el órgano administrativo es quien se encarga de

revisar y estudiar la procedencia de los recursos, fiscalizar y aprobar la cuenta pública de la gestión de los ayuntamientos.

Por su parte la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece esta facultad a las legislaturas locales, así mismo las Constituciones de los Estados y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con el propósito vigilar como se están aplicando los recursos y en caso de encontrar anomalías, iniciar los procedimientos de responsabilidades respectivos, ello con la intención de evitar en todo momento un mal manejo de los recursos, así como velar por el interés de la colectividad.

### **3.6. FONDO ESTATAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FEFOM)**

Una vez que, han sido analizadas las formas de financiamiento de los municipios en el Estado de México, se deberá estudiar el propósito del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, y aquellos lineamientos que el mismo establece para los municipios de la entidad con el fin de acceder a los recursos previamente establecidos y con ello desarrollar todas aquellas obras que benefician a la población de cada municipio.

El Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, es uno de varios instrumentos financieros contemplados en el presupuesto de egresos del Estado de México, el cual tiene como objetivo principal, otorgar a los Municipios de la entidad recursos públicos necesarios para que los mismos fortalezcan de manera significativa sus haciendas públicas y lograr con ellos realizar las obras, acciones y los diferentes proyectos

contemplados que beneficien a su población, para alcanzar así el cumplimiento de las metas establecidas tanto en el Plan de Desarrollo del Estado de México, así como el respectivo plan de cada uno de los 125 municipios.

Es importante mencionar que para que el FEFOM tenga una adecuada aplicación durante un ejercicio fiscal determinado, debe tomar en cuenta la base legislativa es decir el acuerdo mediante el cual el Secretario de Finanzas da a conocer los lineamientos para la utilización del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal y sus criterios,

En tal acuerdo se establecen los lineamientos generales, las bases normativas para la disposición y aplicación de los recursos, el proceso operativo del fondo, así como los criterios generales a los que habrán de sujetarse los municipios para el acceso a dichos recursos, mismo que, como cualquier otra norma jurídica debe encontrarse publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

Es necesario, destacar que año con año los lineamientos van cambiando, en atención a que las necesidades financieras de los municipios del Estado de México son más demandantes y es necesario para atender debidamente las obras previstas para el mejoramiento de las condiciones de vida de su población,

Así mismo, se plasmarán algunos de los elementos vitales que integran dichos lineamientos del acuerdo del ejercicio dos mil diecinueve, con el propósito de ejemplificar el incumplimiento de algunos de los Municipios del Estado de México, como fue el caso de San Antonio la Isla, precisando que solo se considerarán algunos, que por la falta de

cumplimiento de los mismos, dejó de percibir once millones, once mil ochocientos setenta nueve punto treinta y un pesos, motivo de la presente investigación.

### **3.6.1. LINEAMIENTOS GENERALES**

Los recursos del FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal) tienen como finalidad fortalecer la inversión pública en los municipios para contribuir sustancialmente al desarrollo regional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2019, de la totalidad de los recursos financieros que perciban los municipios por concepto del FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal), la Secretaría, a través de la DGI, deberá notificar, a más tardar el último día hábil de febrero de 2019, los porcentajes de los recursos etiquetados que serán destinados para proyectos de inversión pública, dando atención prioritaria a los proyectos de seguridad e iluminación municipal. Sin perjuicio de lo anterior, se podrá destinar un porcentaje a la realización de acciones para el desarrollo, el cual se autorizará en consideración de los requisitos señalados para tal efecto en las Reglas de Operación del PAD, y el importe correspondiente se considerará como recursos etiquetados.

De ser necesario, los municipios podrán destinar los recursos no etiquetados, que equivalen hasta el 50% del monto que se les asigne del FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal), para el pago de pasivos de inversión pública que estén inscritos en el Registro Estatal de Deuda y los costos colaterales vinculados

a los mismos, como capital, intereses, costos administrativos, garantías, comisiones de reestructuración, calificaciones crediticias, gastos legales y notariales. Asimismo, se podrán destinar para el pago de pasivos con entidades públicas federales o estatales, que estén registrados en la cuenta pública del municipio al 31 de diciembre de 2018, principalmente los que se tengan con la Comisión del Agua del Estado de México, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, el Gobierno del Estado de México, la Comisión Federal de Electricidad, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se podrán efectuar adquisiciones de camiones recolectores de basura, camiones para desazolve de drenaje, ambulancias, patrullas, camiones de volteo, moto conformadoras, camiones pipa de agua, retro excavadoras y plumas, siempre y cuando sean nuevos y su monto no sea superior al 15% del monto de los recursos no etiquetados del FEFOM que tenga cada municipio. Cualquier excepción deberá ser aprobada por la DGI.

Asimismo, podrán utilizarse los recursos no etiquetados del FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal) para el financiamiento de los programas de modernización del catastro municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo.

Aquellos municipios que se encuentren adheridos al Programa Especial FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal) aplicarán estos mismos criterios, tomando en consideración el saldo que resulte posterior al cumplimiento de sus obligaciones financieras. (Acuerdo mediante el cual el Secretario de

Finanzas da a conocer los lineamientos para la utilización del fondo estatal de fortalecimiento municipal y sus criterios de aplicación, consultado en fecha 09 de enero de 2022, disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/lineamientos-FEFOM-2020.pdf>).

En atención a lo anterior, debemos analizar que los lineamientos antes descritos, señalan el objetivo primordial del FEFOM (Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal), el cual consiste es dotar de recursos públicos a los 125 municipios del Estado de México para que, con dichos recursos, puedan llevar a cabo obras públicas que traigan consigo un beneficio directo al municipio, sobre todo para impulsar el desarrollo de los servicios públicos contemplados en el artículo 115 Constitucional y por supuesto en la Ley Orgánica Municipal, del Estado de México, garantizando con ello, un impulso para lograr un desarrollo económico en cada una de las regiones del Estado de México frente a las condiciones económicas nacionales.

De igual forma, respecto del mismo, resultan relevantes los siguientes lineamientos:

6. Las obras y los proyectos propuestos deberán estar asociados al cumplimiento de metas y objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023 y a los planes de desarrollo municipal vigentes.

7. Los ayuntamientos someterán a aprobación de la DGI su cartera de obras y proyectos a realizar, quien, en su caso, aprobará las obras y los montos mediante los

cuales se dará cumplimiento a los numerales anteriores, y podrá modificar los montos o destinos propuestos.

8. Los ayuntamientos deberán presentar a la DGI copia certificada de la autorización de su cabildo para la realización de cada proyecto, e informar dicha autorización a la Legislatura Local.

.....

11. La administración de los recursos del FEFOM estará sujeta a que los ayuntamientos estén al corriente con el cumplimiento de los pagos mensuales, correspondientes a 2019, que deben hacer al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, por concepto de cuotas y aportaciones, así como de cualquier convenio que documente adeudos anteriores. Asimismo, los recursos recibidos del Fefom 2018 o de años anteriores deberán estar debidamente comprobados. En el caso de que algún municipio tenga adeudos en materia de Impuesto Sobre la Renta y éstos excedan el 30% de sus participaciones federales, por lo que no puedan ser cubiertos a través de ellas, o si acumula dos o más meses vencidos por concepto de aportaciones de mejoras por servicios ambientales, el Estado podrá utilizar los recursos del FEFOM asignados al Municipio de que se trate para su pago, siempre y cuando el descuento no exceda del monto de recursos no etiquetados que tenga el propio municipio. Este mismo criterio aplicará, para aquellos municipios que se encuentren adheridos al Programa Especial FEFOM, al saldo que resulte posterior al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

12. En el ejercicio de estos recursos, los ayuntamientos observarán lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

13. En la aplicación de los recursos derivados del Programa Especial FEFOM, será responsabilidad de los ayuntamientos cumplir las disposiciones aplicables. Los recursos del FEFOM deben ser registrados en los ingresos y egresos de los ayuntamientos, de acuerdo con los postulados básicos de contabilidad gubernamental, y en la rendición de los informes y de la cuenta pública ante el congreso local, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

(Acuerdo mediante el cual el Secretario de Finanzas da a conocer los lineamientos para la utilización del fondo estatal de fortalecimiento municipal y sus criterios de aplicación, consultado en fecha 06 de enero de 2022, disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/lineamientos-FEFOM-2020.pdf>).

Es así que, para asignar los recursos debidamente presupuestados a los 125 municipios del Estado de México, deben encontrarse debidamente contemplados en sus planes de desarrollo municipal así como haber sido aprobados por el cabildo municipal, es decir, que se debe realizar a través de la formalidad requerida y cubrir todos los requisitos, para que los proyectos sean presentados ante la Secretaría de Finanzas para que estos a su vez puedan ser asignados y posteriormente otorgados.

Situación que no fue cumplida en el ejercicio fiscal dos mil diecinueve por el Municipio de San Antonio la Isla, Estado de México, sin embargo, estos requisitos no son suficientes, ya que los proyectos, deben atender a lineamientos que dicho programa requiere.

De igual, manera los recursos que reciben los 125 municipios deben encontrarse regustados en la cuenta pública, con el fin de que pueda darse una rendición de cuentas de los recursos recibidos en los respetivos informes solicitados por el gobierno de la Entidad Mexiquense, logrando así una transparencia del ejercicio de los recursos, en especial, cuando el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México requiera esos informes sobre la aplicación de los recursos.

De acuerdo con lo anterior, en estos lineamientos, se establecen esos requisitos que deben cumplirse por parte de los ayuntamientos para asignación de los recursos a sus respectivos municipios, situación que se rige por las siguientes bases:

20. La Secretaría de Finanzas publicó el 31 de enero de 2019, en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, las fórmulas y variables utilizadas para determinar el monto del FEFOM que le corresponde a cada municipio en el ejercicio fiscal 2019.

21. Los municipios tendrán la obligación de resguardar toda la documentación comprobatoria de los recursos que le sean autorizados a través del FEFOM, con la finalidad de que, en cualquier etapa de la ejecución de la obra o acción, o de las auditorías que se lleven a cabo, estén en la posibilidad de acreditar la correcta aplicación

de los recursos; lo que eximirá de cualquier responsabilidad a la Secretaría. Asimismo, será responsabilidad de cada municipio resguardar los siguientes elementos:

- a) El convenio marco de ejecución con la Secretaría y el anexo de obras propuestas.
- b) La autorización de Cabildo para la realización de cada proyecto.
- c) Contar con el dictamen del estudio socio-económico para los recursos destinados a proyectos de inversión.
- d) Contar con el expediente técnico de cada proyecto, elaborado de acuerdo a las Reglas de Operación del PAD.
- e) Contar con el proyecto ejecutivo conteniendo la información suficiente para su análisis y evaluación.
- f) Contar con todos los permisos que fueron necesarios para la ejecución de los proyectos, mismos que deberán acreditar por su parte, en los casos en que así se requiera, ante los órganos fiscalizadores y cumplir con la normativa para el ejercicio de recursos estatales.

22. La Secretaría, a través de la Subsecretaría, en el ejercicio de sus atribuciones que en materia de evaluación, inspección, control y vigilancia que le confieren las disposiciones aplicables, podrá establecer evaluaciones de resultados o de desempeño, a fin de identificar el ejercicio del gasto público con el logro de los objetivos de los proyectos y de las metas comprometidas. Para tal efecto, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y evaluaciones de desempeño que se

requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan conforme a las disposiciones de la materia. De la misma forma, en caso de que se detecten irregularidades en el ejercicio del gasto público, la Subsecretaría podrá suspender la ministración de los recursos financieros del FEFOM hasta que se regularice el ejercicio del gasto público.

23. Cuando sea requerido por la Subsecretaría, los municipios presentarán la documentación comprobatoria en un expediente único que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que realicen los órganos fiscalizadores correspondientes.

24. La fecha límite para el ejercicio de los recursos del FEFOM será el 31 de diciembre de 2019, y la fecha límite para su comprobación será el último día hábil de marzo de 2020. Los recursos e intereses no comprobados deberán ser reintegrados a la Subsecretaría de Tesorería del Gobierno del Estado de México, a más tardar el 15 de abril de 2020, sin perjuicio de lo anterior, los recursos no comprometidos al 31 de diciembre de 2019 deberán ser reintegrados a más tardar el último día hábil de enero de 2020. (Acuerdo mediante el cual el Secretario de Finanzas da a conocer los lineamientos para la utilización del fondo estatal de fortalecimiento municipal y sus criterios de aplicación, consultado en fecha 06 de enero de 2022, disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/lineamientos-FEFOM-2020.pdf>).

Estos lineamientos, establecen las bases necesarias para que los Municipios pueden acceder a los recursos fijados y otorgados por el gobierno del Estado de México, a fin de que cada uno de los 125 municipios del Estado de México fortalezcan las haciendas municipales, esto en atención a los proyectos que se fijan en el plan de desarrollo municipal durante el periodo de la administración respectiva, por lo que, es necesario que los proyectos sean aprobados debidamente por el cabildo.

Cabe señalar, que existen casos donde por negligencia o descuido de los servidores públicos, dichos ingresos dejan de ser percibidos tal y como sucedió en el Municipio de San Antonio la Isla, donde el ayuntamiento, por falta de cumplimiento en estos requisitos, dejaron perder la cantidad de once millones, once mil ochocientos setenta nueve punto treinta y un pesos.

Dicho recurso económico, sería entregado por el Gobierno del Estado de México a través del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal al municipio de San Antonio la Isla, el cual estaba destinado fortalecer la inversión pública en el municipio y con ello contribuir al desarrollo regional, al igual que haber sido destinado a obras públicas, de igual manera se tenía contemplado reservar al menos el cincuenta por ciento del recurso para el saneamiento financiero, a fin de hacer frente a la deuda que se tiene con organismos públicos.

En este orden de ideas, el ayuntamiento de San Antonio la Isla no cumplió en tiempo y forma con los requisitos para acceder a dicho fondo. Por lo que esto trae como consecuencia que el incumplimiento de dichos requisitos además de detener el

desarrollo del municipio también es cierto que conlleva a aplicar lo señalado en el artículo décimo cuarto transitorio del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2019, donde señala que la Secretaría de Finanzas podrá reasignar los recursos para los municipios cuando éstos no hayan dado cumplimiento a lo establecido por el artículo 60 de dicho Presupuesto.

Generando con ello que la población se quede sin el recurso económico para realizar obras de mejoramiento social; tales como la compra y colocación de cámaras de video-vigilancia en la cabecera municipal, la rehabilitación del alumbrado público, destacando que estos proyectos fueron presentados por la alcaldesa y aprobados por unanimidad de votos durante la tercera sesión extraordinaria de cabildo, llevada a cabo el veintitrés de enero de dos mil diecinueve.

Es así que, en el paquete fiscal de 2019, la Legislatura del Estado de México, estableció los recursos que estarían destinados específicamente al rubro del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM), el cual durante este ejercicio fiscal tuvo con un incremento de setenta y cuatro por ciento comparado con el ejercicio fiscal 2018. Mismo que consistió en un monto de cuatro mil millones de pesos, de los cuales once millones once mil ochocientos setenta y nueve pesos estaban destinados para el municipio de San Antonio la Isla a comparación del dos mil dieciocho y donde solo se le asignaron poco más de seis millones.

## **CAPITULO CUARTO**

### **SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS FRENTE AL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE MÉXICO**

#### **4.1 NOCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO**

Es así que, se debe hacer hincapié en aquellas nociones del desarrollo económico a efecto de analizar las condiciones de desarrollo de los municipios debido a que la política fiscal va de la mano con el desarrollo económico y el desarrollo económico con la política fiscal no puede darse una sin la otra.

Esto se debe a que el desarrollo se mide a través de los ingresos que perciben los municipios y estos a su vez con la calidad de servicios públicos que ofrecen a sus poblaciones.

De acuerdo con Sunkel (1977) el desarrollo es concebido como un proceso de cambio social, deliberado, cuyo objetivo último es la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en las relaciones con otras sociedades más avanzadas, que coloca el acento en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder para la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza del cambio. Consultado en fecha 25 de enero de 2022 disponible en: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-99842010000200007\)](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842010000200007)

Se puede afirmar entonces, que el desarrollo es el proceso de cambio y evolución que se da al pasar del tiempo y de acuerdo con las exigencias y necesidades que la misma sociedad va presentando y es donde el objetivo principal es la igualación de oportunidades sociales, políticas, democráticas y culturales a fin de alcanzar un nivel de vida de calidad.

Es así que, es importante analizar la forma en la que los municipios obtienen sus ingresos a fin de que puedan financiar todos y cada una de las necesidades de su población y así generar consigo no solo un desarrollo económico, sino también político, social y cultural a través de los servicios públicos que ofrecen y que al final del día se verá reflejado en la calidad de los mismos y la manera en la que responde a las necesidades del interés colectivo.

En atención a lo anterior, es necesario que se analice las consideraciones que establecen debidamente la ley reglamentaria Sobre el Desarrollo Económico y lo que señala propiamente el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que a letra dice: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La

competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (Consultado el 29 de enero de 2022 disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>).

Se puede afirmar entonces, que recae en el Estado la responsabilidad y la facultad de establecer las condiciones para que el desarrollo se lleve a cabo y de tal manera se facilite un crecimiento integral y sustentable a fin de que subsanen y se reduzcan las desigualdades y amplíen las líneas de oportunidad de las personas en todo el territorio de nuestro país.

En el Estado de México y propiamente los ayuntamientos de sus 125 municipios, son los encargados de llevar a cabo esta tarea, y como se ha estudiado, esto es posible a través de un Plan de Desarrollo, en donde se establecen las metas y directrices a seguir, con el propósito de generar oportunidades integradoras en donde no hay acceso a ellas y en donde existen estas oportunidades generadoras, mejorarlas y acrecentarlas constantemente a fin de lograr el desarrollo deseado y con ello cada vez las necesidades de la población disminuyan.

#### **4.2 SITUACIONES QUE LIMITAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Se puede decir, que una mala administración de los recursos económicos sin importar si son federales, estatales o municipales, sino tienen un buen manejo por parte de los que en su momento están como titulares y son en quienes recae la tarea de

administrar los recursos que se aplican, puede traer consigo consecuencias que podían desencadenar en problemas graves económicamente no solo para el propio ayuntamiento sino también para la población pues se dejaron de percibir servicios públicos de calidad y por ende el desarrollo del Municipio.

Es así, que se puede hablar del endeudamiento constante que tienen los ayuntamientos, y los problemas que toda esta situación genera, y que además cabe señalar que es una problemática de interés público pues esto provoca, que se dejen de mejorar los servicios públicos, el pago de los trabajadores y demás servicios que señala el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con Carlos Velázquez Vidal y Ricardo Cantú se debe entender al endeudamiento es la consecuencia y resultado de dos políticas fiscales: recaudar menos de lo que se puede o gastar más de lo que se tiene. (Consultado el 29 de Enero de 2022 y disponible en <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica/>)

De igual modo Velázquez Vidal y Ricardo Cantú definen a la deuda pública, como aquella acumulación y la sumatoria de lo anterior, desde el inicio de nuestra contabilidad hasta el día de hoy. Dado que, para todo gasto se requiere de una fuente de ingresos, ya sea ahora o en el futuro, es importante que el diseño de políticas se desarrolle bajo principios de eficiencia y equidad: cuánto cuesta mantener la deuda y, quiénes terminarían absorbiendo y saldando la mayor carga fiscal de la misma. (Consultado el 29 de enero de 2022 disponible en <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica/>).

Así las cosas, se hace una distinción entre endeudamiento y deuda pública en la primera se puede analizar que se origina en la mayoría de los casos por gastar más de los ingresos que se perciben o porque a su vez son insuficientes; mientras que la deuda pública se refiere a la acumulación de recursos en contra independientemente de quien sea titular en turno y que se ha ido generando por otros titulares con el pasar del tiempo.

Por lo tanto, no se debe perder de vista que al final del día no importa si se trata de endeudamiento o deuda pública cualquiera de la que se trate, provoca que se deje de dar una prestación de servicios públicos específicamente en la construcción de obra públicas con lo cual se produce una falta de desarrollo en los municipios y aunado a esto se le suma la negligencia o impericia de algunos o todos los servidores públicos del Ayuntamiento se dejan de percibir recursos que pueden ser aplicados precisamente para pagar la deuda pública o para mejorar los servicios públicos y conlleva a frenar el desarrollo del Municipio.

Sin embargo hasta el día de hoy no existe como tal una ley que sancione de cierta manera este tipo de acciones que impactan de manera directa a la población y al desarrollo del Municipio el Estado y la Federación.

#### **4.3 LÍMITES ECONÓMICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

Inicialmente, debemos decir que los límites son la regulación de la esfera de competencias que puede o no hacer un servidor público, organismo público, institución, y aquellas entidades que integran y representan el poder del Estado, sin embargo los límites no solo controlan el actuar de hacer, no hacer, sino también permite regular las

competencias y evitar caer en actos arbitrarios o contrarios a lo que la ley determina y como tal tienen el objetivo de señalar las directrices a fin de no caer en excesos que en algún momento afecte al particular o a la colectividad.

Así las cosas, es que los 125 municipios del Estado de México, están sujetos a una norma en común que les señala su debido y correcto actuar en pro de la sociedad teniendo en cuenta que, existen ciertas limitantes enfocadas al tema presupuestario que regulan el actuar de los Ayuntamientos y más aún al tratarse del tema económico de su administración y recaudación de los recursos, el cual debemos enfatizar en que son recursos de la población y por ende deben ser destinados para la misma, por lo que, es importante poner ciertas atribuciones y limitantes a quien o quienes encabezan el Ayuntamiento a fin de evitar actos arbitrarios sobre los ingresos y egresos del Municipio y mantener las arcas de sus haciendas en buen Estado.

Sin embargo, a pesar de las limitantes que establece la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México a los servidores públicos, se siguen presentando hechos que afectan el desarrollo y prosperidad de los municipios del estado y por ende del propio país, debido a que quienes son los titulares de los Ayuntamientos, omiten realizar lo que el principio de legalidad les emana y gastan más de los recursos con los que cuentan o bien dejan de recibirlos por negligencia o impericia de manera que no cumplan con sus objetivos y al verse atrapados recurren a la deuda.

Por estas razones, para que en un Municipio existan finanzas sanas se debe de contemplar en todo momento los recursos con los que cuenta el Municipio los cuales

están destinados a que el mismo no recurra al endeudamiento y se limite única y exclusivamente a lo que tiene en sus arcas, lo cual es vital para que se generen su desarrollo económico de los mismos.

Es decir, que los límites de los municipios recaen en parte del presupuesto que se les asigna anualmente a cada uno de los 125 municipios de la entidad, con la intención de lograr sus objetivos y su desarrollo. Por lo cual es importante que no sobre pasen este ingreso de recursos que se les son otorgados a fin de no caer en endeudamiento y por ende no llevar a una crisis económica a sus municipios.

#### **4.4 ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO CON PÉRDIDA DE RECURSOS DEL FEFOM 2019**

Recordemos que, durante un ejercicio fiscal (1 año), se contempla un presupuesto de egresos, en donde se proyecta la programación de los gastos que habrán de efectuarse con el propósito de que los mismos sean dirigidos a la realización de las necesidades de la administración pública, pero a su vez, a las diferentes obras públicas que habrán de llevarse a cabo para lograr el crecimiento y desarrollo económico del país, ya que, no se puede efectuar ningún tipo de gasto de que no se encuentre contemplado en el mismo, pues en caso contrario, representaría un acto arbitrario de las autoridades estatales.

De manera que, cada uno de los 125 municipios recibe un ingreso anual que se le asigna por parte de la Federación y propiamente del Gobierno del Estado de México el

cual está contemplado para que cuenten con todos los recursos suficientes para desarrollar sus obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y soberano de México y la misma Ley Orgánica Municipal del Estado de México señalan, con el objetivo del desarrollo económico que se pretende lograr en cada una de las regiones del Estado de México.

De tal modo que, como se ha señalado quienes son los responsables de velar por las hacienda del municipio de manera directa y por encomiendas de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México recae directamente en las figuras del Presidente Municipal Sindico o Síndicos; pues tiene la tarea de administrar cuidar y manejar los ingresos que reciben sus arcas así como también solicitarlos en los términos de la ley vigente aplicable a fin de contar con los recursos para lograr el desarrollo de los Municipios.

Sin embargo, cuando esta labor no se hace con el compromiso y desempeño adecuado se pierden recursos que están destinados para brindar y mejorar servicios públicos y dejando afectaciones de manera directa a los ciudadanos tal y como sucedió en el municipio de San Antonio la Isla, donde la hacienda municipal, dejó de percibir once millones, once mil ochocientos setenta y nueve punto treinta y un pesos, esto de conformidad con lo establecido en el acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas y variables utilizadas para determinar el monto correspondiente a cada Municipio del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal para el ejercicio fiscal 2019.

Vale la pena aclarar que, con lo antes mencionado, la negligencia y falta de compromiso de la entonces Presidenta Municipal y los Síndicos, con la población y con el propio Municipio de San Antonio la Isla, tal como sucedió y que debido a la falta de presentación de los proyectos en tiempo y forma, se dejaron de percibir recursos económicos importantes para el fortalecimiento de la hacienda pública del Municipio, generando como se ha mencionado, el frenar las condiciones de crecimiento y desarrollo económico del Municipio, trayendo como consecuencia que dicho Municipio se encuentre en un estado de pobreza y marginación.

El resultado de, que el Municipio de San Antonio la Isla dejara de percibir una cantidad de recurso tan importante generó que esos montos asignados debidamente al municipio, fueran reasignados a otros municipios que cumplen en tiempo y forma con requerimientos solicitados para otorgar programas como en su caso fue el FEFOM, generando con ello una afectación económica importante en su erario.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO A EFECTO DE SUSPENDER AL AYUNTAMIENTO QUE POR NEGLIGENCIA PRODUZCA LA INEJECUCIÓN DE PROGRAMAS QUE CONTEMPLAN RECURSOS PRESUPUESTADOS POR EL ESTADO DE MÉXICO.**

#### **5.1. ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES EN ATENCIÓN A LA ACTIVIDAD FINANCIERA.**

Es así que, los servidores públicos en nuestro país, desempeñan sus funciones de acuerdo a lo que la ley les encomienda y por lo tanto su actuar es de acuerdo al principio de legalidad, el cual implica que cada una de las acciones que desempeñe durante el tiempo en su cargo deberán estar apegadas a lo que la norma jurídica les establece, pues de no ser así se estaría hablando de actos completamente autoritarios y por ende arbitrarios.

Es por ello, que los servidores públicos, deben regir su conducta por el principio de legalidad previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

donde se señalan sus obligaciones y atribuciones, sin embargo cuando se trata de servidores públicos de carácter federal que no cumplen con estas obligaciones y atribuciones, se podrá emplear la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los ordenamientos legales respectivos, mientras que a la entidad mexiquense respecta, dichas obligaciones y atribuciones están plasmadas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y propiamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y la ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Respecto, a los servidores públicos municipales del Estado de México, las atribuciones y obligaciones están establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bandos Municipales y Códigos Reglamentarios, donde se establecen las tareas a las cuales se les debe de dar cumplimiento y así trabajar en pro de la sociedad y que en caso de no dar el debido cumplimiento a lo establecido en la ley, serán acreedores a una sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades administrativas del Estado de México y Municipios, por lo cual al tratarse del manejo de los recursos económicos, específicamente del municipio, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone:

Artículo 31...

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda, el cual podrá ser adecuado en función de las implicaciones que deriven de la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal que haga la Legislatura, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales.

Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el Presupuesto de Egresos referido, seguirá en vigor hasta el 28 o 29 de febrero del ejercicio fiscal inmediato siguiente, el expedido para el ejercicio inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto del gasto corriente (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultado en fecha 09 de enero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/viq/leyvig022.pdf> ).

De acuerdo con lo anterior, los 125 ayuntamientos de los Municipios que integran el Estado de México, únicamente se encarga de administrar los recursos que le otorga la Federación y el gobierno del Estado de México, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 Constitucional, por lo cual, de una forma particular, se atribuye el cuidado especial de los recursos asignados a los servidores públicos que integran el ayuntamiento.

De igual forma, respecto de la actividad de cuidado de los ingresos de los municipios, la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México, atribuye ciertas

facultades, en este caso al Presidente Municipal para el cuidado de los mismos, mismas que de manera literal se plasman:

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

...

IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

... (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultado en fecha 09 de enero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> ).

Se puede decir entonces que, el Presidente Municipal, tiene el deber de vigilar la cuenta pública, en el sentido de que los ingresos como los egresos sean, por una parte de recaudados de conformidad con lo dispuesto, en este caso por el Código Financiero del Estado de México, con el propósito de que los mismos, sean aplicados de una forma

adecuada para tender el gasto público del municipio a su cargo, a su vez, el de verificar las inversiones públicas, en este caso en que se apliquen los mismos a la realización de las obras públicas que se encuentran planeadas de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal.

En consecuencia, se puede decir, que la figura del Presidente Municipal, tiene la principal responsabilidad de hacer todo lo necesario, conforme al principio de legalidad, como asegurar que los ingresos, tal y como son las participaciones, puedan llegar a las arcas del Municipio y con ello cumplir con el objetivo de fortalecer su hacienda pública, ya que de ello dependerá que se cuente con los medios necesarios para que puedan materializar el plan de desarrollo municipal y este a su vez se vea reflejado en las obras públicas y en los servicios públicos que debe ofrecer el ayuntamiento y que están señalados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en demás ordenamientos locales.

Es así que, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que el síndico o los síndicos al igual que el presidente municipal en la misma materia financiera, dispone las atribuciones que deben seguir, como son las siguientes:

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I...

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

...

XVI. Revisar el informe mensual que le remita el Tesorero, y en su caso formular las observaciones correspondientes.

...(Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultado en fecha 09 de enero de 2022, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> ).

De conformidad con lo ya mencionado, se puede decir entonces que, el Síndico o Síndicos de los ayuntamientos, tienen como principal función, revisar las cuentas públicas que se generan con motivo de la aplicación y ejercicio de los recursos públicos, con la intención de evitar un mal manejo y uso inadecuado de los mismos en cuestiones totalmente diferentes para lo que originalmente están destinados o planeados, como lo es el de cubrir las necesidades públicas e impulsar el desarrollo del Municipio.

De acuerdo a lo anterior, esto se lleva a la práctica cuando el Síndico o Síndicos deben firmar los cortes de caja provenientes de la tesorería municipal, trabajando en conjunto con el Presidente Municipal en la vigilancia y control de los recursos públicos, por lo que, debe en todo momento estar pendiente de las irregularidades que se puedan suscitar al respecto, sin embargo, como es evidente, no existe una responsabilidad, en aquellos supuestos en donde por omisión o negligencia, se dejen de percibir los ingresos que están destinados a fortalecer la hacienda municipal.

De igual forma, no se debe dejar desapercibido la figura del tesorero municipal quien es un servidor público por designación, también interviene en el cuidado de los recursos públicos, dado que en esta figura se depositan facultades de administración de los recursos públicos, que de conformidad con lo señalado en el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 95.- Son atribuciones del tesorero municipal:

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

- V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;
- VI Bis. Proporcionar para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos Municipales la información financiera relativa a la solución o en su caso, el pago de los litigios laborales;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
- IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información que éste requiera, informando al Ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo expreso del Ayuntamiento y cuando se trate de documentación presentada ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

XIX. Recaudar y administrar los ingresos que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del

Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto; así como el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades

competentes, por la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos legales, constituyendo los créditos fiscales correspondientes;

XX. Dar cumplimiento a las leyes, convenios de coordinación fiscal y demás que en materia hacendaria celebre el Ayuntamiento con el Estado;

XXI. Entregar oportunamente a él o los Síndicos, según sea el caso, el informe mensual que corresponda, a fin de que se revise, y de ser necesario, para que se formulen las observaciones respectivas.

XXII. Las que les señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento. (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultado en fecha 10 de enero de 2022, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> ).

Se puede decir entonces que, el Tesorero Municipal tiene la atribución de llevar acabo la administración de recursos públicos, procurando en todo momento los ingresos como los egresos, se encuentren de una manera equilibrada para que el municipio no pueda entrar en una crisis económica y con ello generar que eche mano del endeudamiento, que limita de manera considerable su desarrollo económico de dichas entidades, repercutiendo en los indicadores de desarrollo económico a nivel nacional.

Otra figura que coadyuva, al buen manejo y cuidado de los recursos públicos y que no debe dejar desapercibido es el contralor municipal, cuyas facultades, se

encuentran debidamente estipuladas en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mismo que a la letra señala:

Artículo 112. El órgano interno de control municipal, tendrá a su cargo las funciones

Siguientes:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;
- VIII. Coordinarse con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de

México y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;

IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;

X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;

XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;

XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio; XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresa las características de identificación y destino de los mismos;

XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en

términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XVII. Hacer del conocimiento del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, de las responsabilidades administrativas resarcitorias de los servidores públicos municipales, dentro de los tres días hábiles siguientes a la interposición de las mismas; y remitir los procedimientos resarcitorios, cuando así sea solicitado por el Órgano Superior, en los plazos y términos que le sean indicados por éste;

XVIII. Supervisar el cumplimiento de los acuerdos tomados por el Consejo Municipal de Seguridad Pública;

XIX. Vigilar el cumplimiento de los programas y acciones para la prevención, atención y en su caso, el pago de las responsabilidades económicas de los Ayuntamientos por los conflictos laborales; y

XX. Las demás que le señalen las disposiciones relativas (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (consultado en fecha 14 de Enero de 2022, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>).

Se puede afirmar que, los recursos públicos se encuentran debidamente encomendados a la custodia de los servidores públicos, ya mencionados y debido a que de ello depende el debido desarrollo económico de cada uno de los 125 municipios del Estado de México, con lo cual se contribuye a su vez al desarrollo económico federal.

Teniendo en cuenta que, es obligación de los servidores públicos municipales, velar por los recursos que le son asignados al municipio y en todo momento vigilar de la adecuada administración, aplicación, inversión, cuidado y de dar cumplimiento en tiempo y forma con lo establecido en la ley, pues en caso de no hacerlo, serán sujetos de responsabilidades administrativas e incluso penales, que para tal efecto se establecen en la legislación respectiva, sin embargo es necesario resaltar que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, hasta el momento no contempla una sanción general para los integrantes del ayuntamiento, cuando por su negligencia se dejan de percibir los recursos para el fortalecimiento de la hacienda municipal, al igual que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Es importante aclarar que, los recursos económicos de los 125 municipios del Estado de México, tienen un papel primordial para el desarrollo, mejoramiento y la atención de los servicios públicos que son indispensables para la población, en vista de que es a través de ellos, que se puede obtener alumbrado público, alcantarillado, construcción de escuelas, clínicas, casas de salud, mejoramiento de la imagen urbana, señalamientos viales, equipamiento de protección civil, bomberos y seguridad pública así como la pavimentación de calles, cuidado de parques y jardines y demás servicios indispensables, que además representan una mejora en las condiciones de vida de dichos habitantes.

De manera que, un mal manejo y uso de los recursos públicos, repercute de manera directa a la atención de las necesidades colectivas, algo similar ocurre cuando, por descuido, irresponsabilidad o falta de conocimiento, no se cumplen los requisitos

necesarios para poder acceder a los recursos públicos que permiten el fortalecimiento de la hacienda municipal , y por ende detienen el desarrollo del Municipio, siendo así el caso de los recursos provenientes del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal.

Por esta razón, el no poder acceder a dichos recursos, limita el desarrollo económico, turístico, ecológico, educativo y social de los municipios, siendo así que no cuentan con los recursos suficientes para atender las necesidades de su población, generando consigo un rezago en la satisfacción de servicios de manera significativa y deteniendo el desarrollo municipal, estatal y federal que puedan ayudar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

## **5.2. FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES ANTE LA FALTA DE INGRESOS Y DESARROLLO ECONÓMICO**

Teniendo en cuenta que el desarrollo económico para un municipio representa que se ha alcanzado la satisfacción de necesidades básicas de la población, incrementando sus indicadores, especialmente el Producto Interno Bruto (PIB), la disminución de la tasa de desempleo y otros más que representan que la población ya puede acceder a esos servicios básicos como la educación, vivienda, empleo o salud.

Así pues, el desarrollo es uno de los principales objetivos que persigue el Estado Mexicano, al contemplar en la propia Constitución la finalidad, de alcanzar una mejor calidad de vida en sus habitantes, por lo cual, el artículo 25 de dicho ordenamiento, señala al respecto:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

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. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en fecha 14 de enero de 2022, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf) ).

Con relación, al desarrollo económico en las 32 Entidades Federativas y propiamente en los 125 municipios del Estado de México, representa el impulso necesario de crecimiento económico en una región, el cual es el objetivo primordial de las 32 entidades federativas, ya que los mismos, buscan ser competitivos, y a su vez, aplican políticas económicas que tienden a satisfacer de manera interna las necesidades

de una colectividad, logrando con ello que los individuos que integran la población puedan acceder a los servicios más básicos y con ello mejorar de manera notable sus condiciones de vida, aspectos que son medibles de conformidad con los indicadores de desarrollo, como el incremento del Producto Interno Bruto (PIB), la disminución de la tasa de desempleo, la disminución de la inflación y en general cualquier indicio de desequilibrio económico.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo económico, es esencial para que un Estado pueda dar cumplimiento a sus fines, en especial, el de brindar y satisfacer los servicios públicos básicos de calidad, con lo cual, es notorio el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del propio estado, por lo cual, en un Plan de Desarrollo el Estado debe recopilar las necesidades de la población en general, para después diseñar los planes necesarios para combatir dichas problemáticas en los diferentes niveles de gobierno, con lo cual este desarrollo se convierte en una unidad para el Estado en general.

Es así, que de acuerdo al artículo 25 Constitucional, el desarrollo económico tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan la república mexicana, esto a través de la implementación de políticas económicas en las que se puede apreciar que se materializa la rectoría económica del Estado y el diseño de estrategias para combatir las problemáticas que afecten el adecuado desarrollo de la población del Estado.

El segundo párrafo del artículo 25 constitucional, se destaca la importancia que tiene el buen manejo y administración de las finanzas públicas, y con lo que respecta a

los ingresos y egresos, los cuales en un adecuado equilibrio permiten que los estados puedan cumplir sus fines con la población, esto a través de la prestación de los servicios públicos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **5.3. AFECTACIONES EN LA POBLACIÓN POR LA INEJECUCIÓN DEL FEFOM**

No hay que olvidar que, las finanzas públicas del Estado, son el motor fundamental, para cumplir con los objetivos necesarios que se ha fijado y que a su vez los mismos puedan atender las necesidades de una población y brindarles una mejor calidad de vida, pues de lo contrario al no tener finanzas sanas, como lo es el caso de algunos de los municipios de la entidad, se genera que de cierta manera se limite el cumplimiento eficaz y oportuno para lograr sus fines y funciones que por disposición legal le son conferidos.

De modo que, para la prestación de los servicios que hace referencia el artículo 115 es necesario contar con los ingresos necesarios, los cuales le son asignados a los 125 municipios del Estado de México, por el gobierno federal y por el gobierno del Estado de México, por esta razón se pudo observar en el capítulo anterior, que existen los

ingresos llamados contribuciones así como también los ingresos no tributarios, los cuales, en su conjunto permiten el fortalecimiento de las haciendas públicas de los municipios de la entidad, logrando así que estos municipios cuenten con la solidez financiera para hacer frente a sus obligaciones y no entren en un proceso de crisis económica.

De manera que, los municipios, en todo momento deben de realizar las estrategias necesarias para administrar de manera adecuada dichos ingresos y no rebasar sus gastos frente a sus percepciones, dado, que como bien es sabido, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone únicamente la facultad a los mismos para administrar libremente su hacienda, con lo cual, deben ser muy cuidadosos a fin de evitar la pérdida de dichos ingresos.

Por esta razón, debemos hacer mención del Sistema Nacional de Coordinación fiscal y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, con estos dos sistemas los municipios se ven beneficiados con ingresos denominados participaciones, que representan en gran medida los ingresos de los municipios, por la colaboración con la Federación y las Entidades Federativas en la recaudación de contribuciones logrando con ello que cuenten con dichos ingresos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, a pesar de lo ya establecido, en las consideraciones generales de la norma, obliga a los municipios a velar por los intereses de la población, a pesar de ello se llegan a suscitar casos donde por negligencia o descuido de los servidores públicos municipales, dichos ingresos no llegan a las arcas del municipio y por lo tanto se pierden,

sin que se considere algún tipo de responsabilidad para los servidores públicos que por negligencia o descuido dejan perder dichos recursos.

Es decir, que en la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México no contempla algún tipo de sanción a los servidores públicos municipales que dejan perder recursos otorgados por la federación o el gobierno del Estado de México, a pesar de que con ello, se genera un freno al desarrollo económico de los respectivos municipios, así como se vea afectada la población al no poder acceder debidamente a una obra pública que representa una mejora significativa en sus condiciones de vida.

Es así que podemos decir que los, Municipios en el Estado de México tienen acceso a los ingresos no tributarios, es decir a través de aquellos que son provenientes del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, el cual, representa una serie de ingresos dirigidos a los municipios, para la realización de obras públicas que benefician a toda la población de estos municipios, siempre y cuando cumplan con los lineamientos que se publican en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, con lo cual, una vez que se cumplen con los mismos, serán asignados de forma total dichos ingresos para los fines previamente señalados.

Es preciso mencionar, que de acuerdo al Estatus de aprobación del FEFOM 2019 emitido por la página de transparencia fiscal del Gobierno del Estado de México y siendo el motivo de la presente investigación, diez de los 125 municipios del Estado de México, como Amatepec, Coyotepec, Cuautitlán, Huehuetoca, Jaltenco, Nicolás Romero, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca, Tonalico y San Antonio la Isla, por falta de cumplimiento

derivado de la pericia y negligencia de los Ayuntamientos perdieron los recursos del FEFOM.

Que de acuerdo a la a secretaria de finanzas del Estado de México, la aprobación de los recursos del FEFOM se realizó en estricto apego a lo señalado en los lineamientos para la utilización del FEFOM y sus criterios de aplicación para el ejercicio fiscal 2019, publicados en la gaceta de gobierno el 21 de enero de 2019, particularmente lo indicado en el numeral 10 que establece como fecha límite el 31 de mayo de 2019 para presentar los dictámenes de los estudios socioeconómicos. (Transparencia Fiscal, consultado en fecha 18 de enero de 2022, disponible en: <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Estatus-aprobacion-FEFOM-2019-31-Agosto.pdf>).

Y que por falta de cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, 10 municipios dejaron de percibir las cantidades previstas en dicho fondo, mismas que estaban destinadas al desarrollo de los municipios, en el caso en concreto del Municipio de San Antonio la Isla, donde por negligencia de la Presidenta Municipal y de los Síndicos, la hacienda municipal, dejó de percibir once millones, once mil ochocientos setenta nueve punto treinta y un pesos, esto de conformidad con lo establecido en el Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas y variables utilizadas para determinar el monto correspondiente a cada municipio del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal para el ejercicio fiscal 2019 así como los diversos medios de comunicación quienes dieron a conocer esta situación tan delicada.

Recurso que sería entregado para su aplicación en obras públicas, seguridad o mejoras en la iluminación en la demarcación, aunque también se tenía contemplado reservar al menos el cincuenta por ciento de lo que le corresponde al ayuntamiento para el saneamiento financiero, a fin de hacer frente a la deuda que se tiene con organismos públicos.

El resultado de que diez municipios del Estado de México y propiamente San Antonio la Isla no cumplieran con los lineamientos para obtener el beneficio del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal y sus criterios de aplicación, específicamente en la presentación de proyectos de obra pública en tiempo y forma, generó que esos montos asignados debidamente a los municipios, fueran reasignados a otros municipios que sí cumplieron en tiempo y forma con dichos requerimientos, generando con ello una afectación económica importante en su erario, el cual estaría destinado para desarrollo de los servicios públicos y por esta razón, se vio limitado el desarrollo económico y social, esto a pesar de que el pasado 23 de enero de 2019 fueran aprobados durante la tercera sesión extraordinaria de cabildo ciertos proyectos de obra pública por unanimidad de votos.

Se debe resaltar que, con lo antes mencionado, la negligencia y falta de compromiso de los servidores públicos con el cargo, con la población y con los municipios, tal como sucedió y que debido a la falta de presentación de los proyectos en tiempo y forma, se dejaron de percibir recursos económicos importantes para el fortalecimiento de la hacienda pública del Municipio, generando como se ha mencionado, el frenar las condiciones de crecimiento y desarrollo económico del Municipio, trayendo

como consecuencia que dicho municipio se encuentre en un estado de pobreza y marginación.

Es preciso insistir, que la actual redacción del artículo 44 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al proclamar, como causal de suspensión del Ayuntamiento o alguno de sus miembros, ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados, implica solamente un tipo de sanción, que no es eficaz para poder suspender a estos servidores por la falta de pericia en la presentación de proyectos y que como consecuencia, traiga aparejada la pérdida de cantidades estratosféricas de dinero, que pueden ser aprovechadas en pro de la colectividad.

En atención a ello, a menos que sea una realidad la reforma de dicha disposición jurídica, el cual tiene como principal objetivo el establecer como causal de suspensión del ayuntamiento o algunos de sus servidores públicos, el dejar de ejecutar planes y programas contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, o en alguna otra Ley, y que están asignados a los municipios.

Por estas razones, el dejar de percibir los ingresos en el municipio en gran medida tiene que ver con el mal funcionamiento y desempeño de sus atribuciones que la ley les confiere a los servidores públicos a cargo, los cuales por ineficiencia y negligencia omiten, la recaudación de las contribuciones o bien dejan de cumplir los requisitos para la asignación de recursos proveniente de fondos federales y estatales, sin que dichas circunstancia sea considerada como causal de suspensión del ayuntamiento, generando con ello que pasen desapercibidas este tipo de conductas, pero que producen un impacto

negativo en el desarrollo de los municipios, como fue el caso del municipio de San Antonio la isla, dado que en el ejercicio fiscal 2019, dejó de percibir la cantidad de once millones, once mil ochocientos setenta nueve punto treinta y un pesos, provenientes del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, sin que existiera alguna responsabilidad al Ayuntamiento.

#### **5.4. ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS DE MODIFICAR EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO A EFECTO DE SUSPENDER AL AYUNTAMIENTO QUE POR NEGLIGENCIA PRODUZCA LA INEJECUCIÓN DE PROGRAMAS QUE CONTEMPLAN RECURSOS PRESUPUESTADOS POR EL ESTADO DE MÉXICO.**

Es preciso señalar que, dentro de las principales ventajas que se obtienen con la reforma solicitada del artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México son las siguientes:

1. Establecer una sanción oportuna y objetiva al Ayuntamiento o alguno de alguno de sus miembros que por negligencia o descuido omitan o que con

dichas acciones genere la pérdida de ingresos para el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, generando con ello la suspensión de sus funciones.

2. Así también, evitar en todo momento que se realicen actos de impunidad y arbitrariedad, en actos realizados por el ayuntamiento o alguno de sus miembros, sin embargo la actual redacción del artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que pueden no alcanzar una sanción por generar así una afectación a la hacienda pública municipal.

3. De igual manera, se debe de colaborar en realizar y desarrollar los planes actuales del Estado, con el objetivo de evitar actos de corrupción por parte de los servidores públicos y que en atención a que actualmente la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el artículo 44, no contempla una causa de suspensión, del Ayuntamiento o alguno de sus miembros pueden caer en estos actos de corrupción en perjuicio de los intereses de la población que representan.

4. Así también evitar a toda costa que se repita los actos de negligencia o de falta de pericia por parte de los integrantes del Ayuntamiento o alguno de sus miembros, y que con ello evite generar una pérdida importante de ingresos para los municipios del Estado de México, ya que con la presente propuesta, en caso que ocurra la hipótesis normativa, se verían sujetos a un procedimiento de suspensión de sus actividades por generar una lesión a la hacienda pública municipal.

5. Es así que, con la reforma que se propone a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es específico al artículo 44 se pretende garantizar que los integrantes del Ayuntamiento o alguno de sus miembros, en todo momento estén vigilantes a las condiciones para el acceso a los diferentes recursos provenientes no solo del Estado de México, sino también de la Federación, logrando que los municipios tengan una solidez y fortaleza en sus recursos para atender aquellos servicios públicos que por disposición constitucional y legal le son conferidos y prestados de la manera más atinente posible.

6. Finalmente, dicha propuesta, sirve como antecedente, para que no se presente esta situación en otros Estados de la República y que podrían estar enfrentando una situación similar, y que en su momento puedan llevar a cabo las modificaciones pertinentes a sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, y contribuir así a la conservación del Estado de Derecho en México e impulsar debidamente el desarrollo de las sociedades y por ende generar el crecimiento de la república mexicana y disminuir la brecha de desigualdad.

### **PROPUESTA**

Redacción actual del artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Redacción con la propuesta de reforma del artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
--	--

<p>Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:</p> <p>I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;</p> <p>II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;</p> <p>III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;</p> <p>IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.</p>	<p>Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:</p> <p><b>I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados, así como la inejecución de planes y programas del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Estado de México, o alguna otra ley en la que ya se encuentren asignados recursos a los municipios y que por pericia o negligencia se pierdan.</b></p> <p>II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;</p> <p>III. Dejar de integrar los consejos de</p>
---	---

	<p>participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;</p> <p>IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.</p>
--	---

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El Municipio es una institución que representa al estado debidamente cuenta con una extensión territorial determinada en donde habita una sociedad organizada política y administrativamente, con necesarias relaciones de vecindad, cuenta con la capacidad económica para satisfacer los gastos del propio gobierno además de tener personalidad jurídica propia.

**SEGUNDA.** Los elementos del municipio son, la población asentada en un territorio determinado, regido por un gobierno.

**TERCERA.** El municipio en México ha tenido que evolucionar de acuerdo a las necesidades de la población de las diversas épocas. Dependiendo así de los acontecimientos que sucedieron y el impacto que estos mismos tuvieron en nuestra cultura y el desarrollo como sociedad, podemos destacar entonces, que ha asumido distintas formas y producidos efectos diversos, pero siempre ha estado presente desde la colonia y ha perdurado hasta nuestros días.

**CUARTA.** El Municipio en México, se encuentra sujeto a la normatividad jurídica, por lo que sus bases y atribuciones constitucionales están conferidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto debido a que es una institución política y jurídica del Estado mexicano, así como en las Constituciones Locales de las 32 de cada entidad federativa, la figura del municipio tiene en la Ley Orgánica Municipal la norma más importante para la vida municipal.

**QUINTA.** El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra los bienes del municipio, el cual está integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores mismos que son elegidos por sufragio directo.

**SEXTA.** Los servidores públicos, en todo momento deben de cumplir con las atribuciones que la ley dispone para cada una de las esferas de poder es decir federal, estatal o municipal, sin embargo, cuando se presentan casos donde los servidores no acatan dichas atribuciones en términos que la misma ley, son responsables por acción u omisión, originando así una sanción. En el Estado de México, las sanciones a los servidores públicos se encuentran en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

**SEPTIMA.** El Gobernador del Estado elabora un paquete económico que incluye, sobre los ingresos que habrá de percibir durante un ejercicio fiscal así como los egresos que se pretenden efectuar en el mismo, posteriormente se deben someter a la discusión y aprobación de la Legislatura Local en los respectivos ámbitos de competencia, para que una vez que se haya transformado en un instrumento jurídico coactivo y se publique en la Gaceta de Gobierno del Estado de México.

**OCTAVA.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los municipios se ven impedidos para fijar por ellos mismos, los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades públicas, por lo que está esta facultad le corresponde a las Legislaturas de las 32 entidades federativas para fijar los mismos, permitiendo únicamente administrar aquellos ingresos que tanto la Federación, como las propias entidades Federativas, destinan para robustecer sus haciendas.

**NOVENA.** Las contribuciones son aquellas consistentes en dinero o en especie las cuales deben pagar las personas físicas y morales, cuya conducta encuadra en los supuestos legales, previamente establecido para sufragar el gasto público. Esto es que todas las personas deben y tienen la obligación de aportar parte de sus ingresos dependiendo del hecho generador en el que se encuentren, ya que la ley tiene preceptuado como deben ser estas aportaciones, que se destinaran para solventar las necesidades primordiales de la sociedad.

**DÉCIMA.** Los servidores públicos en México rigen su actuar a partir del principio de legalidad, previsto en la Carta Magna. Derivado de lo anterior, las obligaciones y atribuciones de los servidores públicos de carácter federal, se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los ordenamientos legales respectivos, mientras que, a nivel estatal, dichas facultades encontrarán en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Por lo que al, tratarse de los servidores públicos municipales, las atribuciones y obligaciones se encuentran debidamente establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bandos Municipales y Códigos Reglamentarios.

**DÉCIMA PRIMERA.** El desarrollo económico en una región o Estado representa la consecuencia de desarrollo económico, mismo que es el objetivo primordial de los Estados. Las políticas económicas aplicadas a nivel federal, estatal y en específico, municipal, buscan satisfacer necesidades básicas, lograr y mantener el crecimiento económico, abatir el desempleo, evitar la inflación evitar la acción de los monopolios y lograr una distribución justa de los ingresos.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Las Finanzas Públicas del Estado, son necesarias para atender las necesidades que demanda la población, por lo que, al no contar con ingresos, como sucede con algunos municipios, se limita el poder cumplir de manera oportuna sus fines y funciones que por disposición legal le son conferidos. Por lo cual los municipios, en todo momento deben realizar las estrategias necesarias para administrar de manera adecuada dichos ingresos y no desfasar sus gastos frente a sus percepciones, deben ser cautelosos en evitar la pérdida de dichos ingresos.

**DÉCIMA TERCERA.** El Municipio mexiquense de San Antonio la Isla, por negligencia y pericia de sus servidores públicos, en específico de la Presidenta Municipal, dejaron de percibir recursos económicos importantes para el fortalecimiento de la hacienda pública del municipio, generando frenar las condiciones de crecimiento y desarrollo económico, siendo esto, el principal efecto, que más adelante trae como consecuencia que dicho municipio se encuentre en un estado de pobreza.

**DÉCIMA CUARTA.** Ante el hecho de que el municipio mexiquense de San Antonio la Isla por negligencia y pericia de sus servidores públicos dejó de percibir recursos económicos importantes, la actual redacción del artículo 44 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al proclamar, como causal de suspensión del ayuntamiento o alguno de sus miembros, ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados, implica solamente un tipo de sanción, que no es eficaz para poder suspender a estos servidores por la falta de responsabilidad y compromiso en la presentación de proyectos y que como consecuencia, traiga la pérdida de cantidades que pueden ser aprovechadas en beneficio de la colectividad.

**DECIMA QUINTA.** Es así que hacer la respectiva reforma al artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en específico a la fracción I, donde se señalaría como causal de suspensión del ayuntamiento o alguno de sus miembros, el ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados, así como la inejecución de planes y programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, del Estado de México, o alguna otra ley en la que ya se encuentren asignados recursos a los municipios y pericia o negligencia se pierdan; asimismo trata de evitar la impunidad aquellos servidores públicos que omiten sus funciones, provocando una afectación a la hacienda pública, de igual forma trata de coadyuvar a los planes actuales de los municipios, evitando actos de corrupción por parte de los servidores público, en donde se encuentra de por medio el perjuicio de los intereses de la población que representa; finalmente una vez efectuada la reforma propuesta a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Se garantizaría que los servidores públicos municipales, en todo momento estuvieran vigilantes a las condiciones para el acceso a los diferentes recursos provenientes no solo del Estado de México, sino también de la Federación, logrando que los municipios tengan una solidez y fortaleza en sus recursos para atender aquellos servicios públicos que por disposición constitucional y legal le son conferidos y prestados de la manera más atinente posible.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **BIBLIOGRÁFICAS**

ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, LECCIONES DE DERECHO FISCAL, Editorial Oxford, México 2015.

ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, México, Cárdenas, 1979.

FERNANDEZ RUIZ JORGE “Derecho Administrativo” Ed Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2010

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1968.

LOPÉZ SOSA, Antonio, Derecho Municipal Mexicano, México, Porrúa, 2012.

MARTINEZ MORALES RAFAEL I. “Derecho administrativo 1er curso” Ed. Oxford. Edición 6ª México, 2014

MARQUEZ GOMEZ DANIEL. “MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO” ED. Fondo de cultura económica México, 2017

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. Derecho Fiscal, México, Porrúa, 2018.

QUINTANA ROLDÁN Carlos F., Derecho municipal, 10ª edición, Porrúa, México, 2018.

QUINTANA ROLDÁN CARLOS “Derecho Municipal “Edición 9a. ED. Porrúa corregida y aumentada. México, 2017.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, México, Porrúa, 2007.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2013.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, LOS IMPUESTOS Y LA DEUDA PÚBLICA, Porrúa, México 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1992.

VÁZQUEZ, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, México, SEP, 2000.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, DERECHO FISCAL, México, Oxford, 2017.

Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 2004.

### **Electrónicas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disponible en:  
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, disponible en:  
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

Código Civil del Estado de México, disponible en:  
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig001.pdf>

Código Financiero del Estado de México, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf>

<https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/lineamientos-FEFOM-2022.pdf>

Concepto de ingresos públicos, consultado en fecha 24 de enero de 2022, disponible en:

<http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/fiscal%20-%20Pres.%201.pdf>