



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**Ampliación de las atribuciones de los Regidores en el Estado de  
México; para fortalecer los H. Ayuntamientos**

## **T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**P.D. JAVIER CARRILLO REYES**

NO. DE CUENTA 9448311

**ASESOR DE TESIS:**

Dra. en Der. María Elizabeth Díaz López

**REVISORES:**

Dra. en Der. Claudia Elena Robles Cardoso

M. en Der. Horacio Raúl Arenas Valdés

**JULIO DE 2016**

# AMPLIACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES EN EL ESTADO DE MÉXICO, PARA FORTALECER LOS H. AYUNTAMIENTOS

INTRODUCCIÓN	5
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>EL MUNICIPIO</b>	
1.1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA MUNICIPAL	9
1.1.1. Municipio	9
1.1.2. Ayuntamiento	19
1.1.3. Municipalidad	21
1.1.4. Alcaldía	21
1.1.5. Consejo	22
1.2. TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO	23
1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO	25
1.4. CONCEPTO DE PRESIDENTE MUNICIPAL	30
1.5. CONCEPTO DE SÍNDICO MUNICIPAL	32
1.6. CONCEPTO DE REGIDOR MUNICIPAL	33
1.7. CONCEPTO DE AUTORIDADES AUXILIARES DEL MUNICIPIO	34
1.8. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO	37
1.9. CONCEPTO DE CABILDO	39
1.10. CONNOTACIONES DIFERENCIABLES	40
1.10.1. Facultad	40
1.10.2. Atribución	41
1.10.3. Responsabilidad	41
1.10.4. Función	43
1.11. FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	44
1.11.1. Presidente Municipal del Estado de México	46
1.11.2. Síndico	48
1.11.3. Regidor	50
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES DEL MUNICIPIO</b>	
2.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL	51
2.1.1. La Idea del Municipio en Grecia	51
2.1.2. El Municipio en Roma	57
2.1.3. El Municipio en España	59
2.1.4. El Municipio en Francia	66
2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO	76
2.2.1. Nueva España	77
2.2.2. Ordenanzas de Cortés	77
2.2.3. Agregaciones	79
2.2.4. Intendencias	80

2.2.5. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	80
2.2.6. La Constitución de las Siete Leyes de 1836	81
2.2.7. El Plan de Ayutla y la Constitución de 1857	82
2.2.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	83

### **CAPÍTULO TERCERO EL GOBIERNO MUNICIPAL**

3.1. EL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	93
3.1.1. Consideraciones generales	93
3.1.2. Número de municipios por Estado	94
3.1.3. Integración de ayuntamientos y la administración municipal	95
3.1.4. Características del Municipio	96
3.1.5. Estados y municipios con mayor densidad por población y territorio.	98
3.1.5.1. Estados ordenados por población en 2014.	98
3.1.5.2. Por población	98
3.1.5.3. Por territorio	99
3.2. REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	99
3.3. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO	102
3.4. ATRIBUCIONES	103
3.4.1. Función pública	103
3.4.2. Servicio público	104
3.4.3. Obra pública	104
3.5. ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO	105
3.5.1. Actividades en ejercicio de función legislativa	105
3.5.2. Actividades en ejercicio de función administrativa	105
3.5.3. Actividades en la prestación de servicios públicos	106
3.5.4. Actividades para la realización de obras públicas	106
3.5.5. Actividades socioeconómicas residuales	106
3.6. EL AYUNTAMIENTO	107
3.7. LABOR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	108

### **CAPÍTULO CUARTO FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

4.1. FUNCION PÚBLICA	112
4.2. SERVIDOR PÚBLICO	115
4.3. RESPONSABILIDAD	124
4.4. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	127
4.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	128
4.4.2. Leyes Federales	130
4.4.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	132
4.4.4. Leyes Locales	136

**CAPÍTULO CINCO**  
**PROPUESTA DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA**  
**MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

5.1. INTRODUCCIÓN A LA PROPUESTA	137
5.2. PLANTEAMIENTO A LA PROPUESTA	138
5.3. DESARROLLO DE LA PROPUESTA	140
5.4. PROPUESTA DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	142
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	150

## INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es el combate del centralismo político y administrativo a que pueden estar sujetas las instituciones políticas municipales.

Ya que el fortalecimiento municipal, implica hoy la modernización de las estructuras administrativas; así como la redistribución de funciones y responsabilidades de los regidores en el marco de la autonomía municipal, que como principio total, consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio.

La modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio.

Evidentemente, los municipios no pueden ser ajenos a estas tareas e iniciativas. Por ello son el eje de la modernización y la participación social.

El Ayuntamiento es la institución depositaria de las estructuras administrativas que permiten cumplir la función pública que atiende los asuntos y servicios más cercanamente relacionados con la vida en común, ya sea en los espacios urbanos o rurales. Modernizando las estructuras administrativas municipales se seguirá avanzando en la ruta trazada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, sociedad y gobierno se acercarán a la aspiración de hacer efectiva la autonomía de los municipios, considerándolos como comunidades maduras, dotadas de medios para el ejercicio de sus capacidades políticas, jurídicas y administrativas, a fin de que puedan atender eficientemente, a

través de sus ayuntamientos, sus principales necesidades y particularmente de los regidores.

Conociendo las amplias potencialidades y el insustituible papel de participación de la población de las comunidades que integran cada uno de los 125 municipios de la Entidad, el Gobernador del Estado de México, desde el inicio de su administración propuso, sumar su esfuerzo y los recursos a su alcance, a los de los ayuntamientos; para contribuir, optimizándolos, a la satisfacción de necesidades colectivas y a mejorar las condiciones de la vida en común de nuestros más de 15 millones de habitantes.

No cabe duda que ante la suma de la anterior y la nueva problemática, los ediles de los ayuntamientos tienen que hacer frente a tareas vastas y complejas, para las que en no pocas ocasiones las experiencias anteriores, recursos disponibles, así como el marco institucional y legal vigentes, resultan insuficientes unos y desactualizados otros.

A pesar de sus limitaciones de recursos, los ayuntamientos y sus comunidades están en marcha, pero es evidente que debe fortalecerse aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos; propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal; e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el Gobierno del Estado de México.

El fortalecimiento municipal es una propuesta que pretende redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado, estableciendo los mecanismos adecuados y actualizados a los objetivos superiores con los que los Mexiquenses nos hemos comprometido para favorecer en lo social, en lo político, en lo económico y en lo administrativo a los municipios y sus ayuntamientos.

Es así que el presente trabajo de investigación se encuentra conformado de la siguiente manera:

En el capítulo primero se desarrolla los conceptos fundamentales en materia municipal, como son, el municipio, ayuntamiento, municipalidad, alcaldía, consejo. Pasando por algunas teorías sobre el origen, naturaleza del municipio y otros conceptos fundamentales para entender las facultades, atribuciones, responsabilidad y función de las autoridades municipales.

En el capítulo segundo se analizan los antecedentes históricos internacionales del municipio, así como el origen de la institución municipal, tomando en consideración a Grecia, Roma, España y Francia. Se estudian los antecedentes históricos del municipio en México desde la Nueva España hasta llegar a los de nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo tercero se analiza el gobierno municipal, iniciando con el municipio en los Estados Unidos Mexicanos, las referencias históricas de las reformas al artículo 115 constitucional, las características del municipio, sus atribuciones y actividades del municipio, así mismo se analiza también el ayuntamiento y la labor de las autoridades municipales.

En el capítulo cuarto se desarrolla el tema de funciones y responsabilidades de los servidores públicos en la administración pública. Iniciando con la función, pública, servidor, público, responsabilidad, concluyendo el presente capítulo con los antecedentes constitucionales y legislativos del régimen de responsabilidad de los servidores públicos

Y en el último capítulo se desarrolla la propuesta de reforma y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México presentando el proyecto de iniciativa de reforma y adiciones al artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Siendo el objetivo dotar de nuevas atribuciones a los regidores con la

finalidad de mantener la organización político-administrativa de los ayuntamientos en los municipios del Estado de México, proponiendo la reforma y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Con lo que pretendo que sea una herramienta útil de aplicación de las disposiciones; redactadas con coherencia, claridad, concreción y sencillez.

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL MUNICIPIO

#### 1.1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA MUNICIPAL

---

##### 1.1.1. Municipio

El Municipio es una entidad administrativa compuesta por un territorio claramente definido y su población, comúnmente hace referencia a una ciudad, pueblo o aldea, o a una agrupación de los mismos. Está típicamente regido por un órgano colegiado generalmente denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo. Por extensión, también se usa el término para referirse al Ayuntamiento o municipalidad en sí.

Considero que el término **Municipio** no expresa el mismo significado que tienen las palabras “**Ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo**”, en una de las acepciones. “**Municipio. Conjunto de habitantes de un término regido por su Ayuntamiento**”.<sup>1</sup>

Por su parte el Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse expresa que “**Municipio. Proviene del latín —municipium— Conjunto de habitantes de un Ayuntamiento**”.<sup>2</sup>

El Diccionario Everest 40 Lexico, lengua española conceptualiza “**Municipio. Conjunto de habitantes regidos por un Ayuntamiento**”.<sup>3</sup>

---

1 Diccionario Ilustrado Básico Sopena. Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. 1980. p. 490.

2 Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972. p. 55.

3 Diccionario Everest 40 Léxico Lengua Española. Editorial Everest, S. A., León España. 1977. p. 551.

Para la Enciclopedia Barsa el término en comento se entiende por “**Municipio**. Entidad administrativa que tiene a su cargo el gobierno de una localidad y cuya función es velar, con la mayor autonomía posible, por los intereses del territorio local entregado a su jurisdicción, por medio de un Ayuntamiento, generalmente elegido por los vecinos del lugar”.<sup>4</sup>

El Diccionario Jurídico Espasa indica lo siguiente: “**Municipio**. *Una definición técnico-administrativa del municipio dice que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida. En definitiva, según García Oviedo, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades, las que impone la existencia del municipio.*

*Y por último, el municipio es también un concepto político; puede ser definido, como establece el artículo 11 de la Ley 7/85; —es la entidad local básica de la organización territorial del Estado—*”.<sup>5</sup>

El Diccionario de Derecho expresa lo siguiente: “**Municipio**. *Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento*”.<sup>6</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas (ed. 1995) expresa lo siguiente: “**Municipio**. *(Del latín municipium.) Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización*

---

4 Enciclopedia Barsa. Edit. Encyclopaedia Britannica de México, S.A. de C.V., T. 1, Índice Enciclopédico, México, 1981. pp. 370 y 371.

5 Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid España, 2000. p. 1006.

6 Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 354.

*política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación”.*<sup>7</sup>

Gabino Fraga dice: “El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>8</sup>

Andrés Serra Rojas, afirma: La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio”.<sup>9</sup>

Moisés Ochoa Campos, en una perspectiva más amplia y completa entiende al Municipio como: “La forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular”.<sup>10</sup>

El municipio responde a una idea de organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagrado en la fracción II del artículo 115, conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por un cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administración y la judicial.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el Título quinto, Del poder público municipal, Capítulo primero, De los Municipios, artículo 112, consagra lo siguiente:

*“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el*

---

7 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa, S.A., México, T. I-O, 1995. p. 2166.

8 Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 22ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1982. p. 219.

9 Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 9ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1979. p. 590.

10 Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1968. p. 14.

*presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los Municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia”.<sup>11</sup>*

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en el artículo 1º., párrafo segundo lo siguiente:

*“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, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>12</sup>*

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los Artículos 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 31 fracción I; y 160 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Y como referencia de este trabajo de investigación se tomará la muestra de la Región XIII (Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla Tenango del Valle, Texcalyacac y Toluca) correspondiente a los distritos electorales en nuestra entidad federativa para analizar algunos municipios del Estado de México, como son: Bando Municipal 2015 del **H. Ayuntamiento Constitucional de Almoloya de Juárez**, publicado en la *Gaceta Municipal*, el 5 de febrero del 2015, regula en el artículo 3, 4 y 5, establece lo siguiente:

*Artículo 3. El Municipio libre de Almoloya de Juárez, se encuentra constituido con una forma de gobierno representativo, popular y democrático que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

---

11 Cfr., [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion\\_EUM.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_EUM.pdf) “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Última reforma incorporada 10 de julio de 2015. Documento Pdf. p. 138.

12 <http://www.cddiputados.gob.mx/> Cfr., “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Documento Pdf. p. 1.

*Artículo 4. El Municipio tiene personalidad jurídica propia y se rige por las leyes Federales, Estatales, por las normas de este bando y sus reglamentos municipales.*

*Artículo 5. El municipio tiene competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, organización política y administrativa, así como servicios de carácter municipal con las limitaciones que señalen las leyes.*<sup>13</sup>

El Bando Municipal de Almoloya del Río, publicado en la *Gaceta Municipal*, periódico oficial del **H. Ayuntamiento de Almoloya del Río**, Estado de México el 5 de febrero de 2015 establece en su artículo 1.3, lo siguiente:

*“Artículo 1.3.- El municipio de Almoloya del Río es parte integrante de la división territorial y de la organización político administrativa del Estado Libre y Soberano de México, con facultades exclusivas sobre su territorio y población con una forma de gobierno representativa democrática y popular con autonomía y personalidad jurídica propia para administrar su erario, bienes y recursos propios en términos de lo establecido en los Artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 112 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.*<sup>14</sup>

El Bando Municipal de Calimaya, publicado en la *Gaceta Municipal*, periódico oficial del **H. Ayuntamiento de Calimaya**, Estado de México el 5 de febrero del 2015, establece en el artículo 1.2, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1.2.- El Municipio de Calimaya, forma parte de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Libre y Soberano de México; está constituido por un territorio, su población y el gobierno, con personalidad jurídica, patrimonio propio libre y autónomo, con jurisdicción y competencia plenas y exclusivas sobre sus elementos de organización política y administrativa, de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 112, 113, 123, 124 y 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como los artículos, 160, 161,162, 163,164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México”.*<sup>15</sup>

---

13 Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Juárez. Pdf Publicado el 5 de febrero de 2015. p. 2.

14 Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Almoloya del Río. Documento Pdf. publicado el 5 de febrero de 2015. p. 7.

15 Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Calimaya. Documento Pdf. 05 de febrero de 2015 p.

En el Bando Municipal de Coatepec Harinas, publicado en la *Gaceta Municipal*, periódico oficial del **H. Ayuntamiento de Coatepec Harinas**, Estado de México el 5 de febrero del 2015, establece en los artículos 2, fracción II y 3, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.- Para efectos del presente Bando se entiende por:*

*[. . .]*

*II. Municipio: el Municipio de Coatepec Harinas*

*[. . .]*

*ARTÍCULO 3.- El Municipio libre de Coatepec Harinas, forma parte de la División Territorial y de la Organización Política del Estado, integrado por una comunidad establecida en su propio territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior e investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, y competencia plena y exclusiva sobre sus elementos de organización política administrativa”.<sup>16</sup>*

En el Bando Municipal de Lerma, publicado en la *Gaceta Municipal* del **H. Ayuntamiento de Lerma** el 5 de febrero del 2015, establece en el Capítulo II, Del Municipio como entidad política y como gobierno, en los artículos 2 y 7, lo siguiente:

*“Artículo 2. El Municipio de Lerma es parte integrante de la división territorial y organización política del Estado de México y está conformado de un territorio, una población y un gobierno, investido de personalidad jurídica y autonomía para la administración de su hacienda pública.*

*El municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se regirá por la Constitución Federal, la constitución Local, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales que de ellas emanen.*

*[. . .]*

*Artículo 7. El Municipio de Lerma es autónomo en lo concerniente a su régimen interior, tiene personalidad jurídica propia y forma parte de la división territorial y organización política del Estado de México”.<sup>17</sup>*

El Bando Municipal 2015, publicado en la *Gaceta Municipal*, periódico oficial del **H. Ayuntamiento de Metepec**, Estado de México del 5 de febrero del 2015, regula en el artículo 2, fracción IX, en lo conducente:

*“Artículo 2.- Para efectos del presente Bando, se entenderá por:*

---

16.Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Coatepec Harinas 2015. Documento Pdf. p. 1.

17.Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Lerma 2015. Documento Pdf. p.p. 6 y 8:

*IX. Municipio: La entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración, y... [ . . .].”<sup>18</sup>*

El Bando Municipal de Oztolotepec, publicado en la *Gaceta Municipal*, periódico oficial del **H. Ayuntamiento de Oztolotepec**, Estado de México el 5 de febrero del 2015, regula en Título segundo, El Municipio como entidad política-administrativa y jurídica, Capítulo I, El Municipio como entidad política-administrativa en el artículo 2 y en el Capítulo II, El Municipio como entidad jurídica, artículo 6, lo siguiente:

*“Artículo 2.- El Municipio de Oztolotepec, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México, entre éste y el gobierno del Estado no existe autoridad intermedia.*

*[ . . . ]*

*Artículo 6.- El Municipio de Oztolotepec está investido de personalidad jurídica; es autónomo en lo concerniente a su régimen interior; administrará libremente su hacienda; tiene facultades para expedir, adicionar y reformar el presente Bando Municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; en los términos dispuestos por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás ordenamientos aplicables en la materia.”<sup>19</sup>*

El **Municipio de San Mateo Atenco**, expidió el Bando Municipal de Policía y Gobierno 20015, publicado en su *Gaceta Municipal* el 5 de febrero del 2015, y en lo conducente al artículo 28, establecen lo siguiente:

*ARTÍCULO 28.- Al Ayuntamiento le corresponde la función sustantiva de definir los lineamientos y políticas gubernativas y administrativas del Municipio, para lo cual, ejercerá las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, la Constitución Estatal, Leyes Federales y Estatales, este Bando Municipal y demás disposiciones de carácter general. 20*

---

18 Bando Municipal de Metepec. Publicado en la *Gaceta Municipal*, Órgano Oficial del Gobierno Municipal de Metepec, Estado de México. Año: 03 No. 09 Ciudad Típica de Metepec, 5 de febrero de 2015. Documento. Pdf. p. 6.

19 Bando Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Oztolotepec. Documento Pdf. 05 de febrero de 2015. p.p. 21 y 22.

20 Bando Municipal de San Mateo Atenco, Publicado en la *Gaceta Municipal Periódico Oficial* del H. Ayuntamiento Constitucional de San Mateo Atenco. Documento Pdf. Año III I No.1 I Enero 2015. p 19.

En el Bando Municipal de Temoaya, publicado en su *Gaceta Municipal* del **H. Ayuntamiento de Temoaya** el 5 de febrero del 2015, establece en los artículos 2 y 3, lo siguiente:

*“Artículo 2.- Para la aplicación del presente Bando se entiende por [ . . ]*

*Municipio.- al Municipio de Temoaya.*

*[ . . ]*

*Artículo 3.- El Municipio de Temoaya forma parte de la división territorial, política y administrativa del Estado Libre y Soberano de México. El Municipio esta investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, con competencia plena y exclusiva sobre sus elementos de organización política y administrativa”.<sup>21</sup>*

El **Municipio de Tenango del Valle**, publicado en su *Gaceta Municipal* el 5 de febrero del 2015, y en lo conducente el artículo 5, establece lo siguiente:

*“Artículo 5.- El Municipio de Tenango del Valle, es parte integrante de la división territorial y organización política del Estado de México y está conformado de un territorio, una población y un gobierno, investido de personalidad jurídica y autonomía para la administración de su Hacienda Pública. Será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, se regirá por la constitución Federal, la Constitución Local la Ley Orgánica y demás disposiciones legales que de ellas emanen.”.<sup>22</sup>*

El Bando de Municipal de Toluca 2015, “*Gaceta Municipal*” del **H. Ayuntamiento de Toluca**, del 5 de febrero de 2015 denota en los artículos 1, 5, fracción VIII, 14 y 22 lo siguiente:

*“Artículo 1.* El Bando Municipal de Toluca es de orden público y tiene por objeto determinar las bases de la división territorial y de su organización administrativa, señalar los derechos y obligaciones de la población, la prestación de los servicios públicos municipales y establecer las bases para su desarrollo político, económico, social y cultural, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las Leyes federales y estatales relativas.

*[ . . ]*

*Artículo 5.- Para los efectos de este ordenamiento, se entenderá por*

---

21 Bando Municipal del Municipio de Temoaya. Documento Pdf. p.1.

22. Bando Municipal de Tenango del Valle. Publicado el 5 de febrero de 2015. Documento Pdf. p. 12.

: [ . . . ]

*VIII Municipio: Municipio de Toluca; y [ . . . ]*

**Artículo 14.-** El Municipio de Toluca, capital del Estado de México, está integrado por una cabecera municipal, que es la ciudad de Toluca de Lerdo. Se organiza territorialmente en 47 delegaciones y 38 subdelegaciones, cuenta con una superficie total de 420.14 kilómetros cuadrados, y colinda al norte con los Municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Oztolotepec; al oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al sur con Metepec, Calimaya, Tenango del Valle y al poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez.

**Artículo 15.** Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el Municipio cuenta con la siguiente división territorial: 85 Circunscripciones territoriales divididas en 47 delegaciones, 38 subdelegaciones y 280 unidades territoriales básicas, estableciéndose una codificación denominada Clave Única Municipal, de acuerdo con los criterios de población, continuidad geográfica, vías de comunicación, servicios públicos e identidad local...: [ . . . ] ”.

**Artículo 22.** El gobierno del Municipio está depositado en un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, y la ejecución de sus determinaciones corresponderá al presidente municipal, quien preside el Ayuntamiento y dirige la administración pública municipal. 23

El Bando de Municipal de Villa Guerrero, publicado en la “*Gaceta Municipal*” del **H. Ayuntamiento de Villa Guerrero**, el 5 de febrero de 2015, denota en los artículos 1, y 11 lo siguiente:

“**Artículo 1.-** El presente bando es de orden público y de observancia general y obligatoria en todo el territorio municipal de Villa Guerrero, México y tiene por objeto establecer las normas generales básicas para orientar el régimen los actos de gobierno, determinar las bases para una adecuada división territorial y una correcta organización administrativa, regular los derechos y obligaciones de la población, el eficiente otorgamiento de los servicios públicos municipales y garantizar el desarrollo político, económico, social y cultural de los vecinos y habitantes del municipio, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de una y otra emanan, así como lo que establece el presente bando, los reglamentos, circulares y demás disposiciones emitidos por el ayuntamiento dentro del ámbito de su competencia  
[ . . . ]

---

23.Bando Municipal de Toluca 2015.Publicado el 5 de febrero de 2015. Documento Pdf. p. 5, 6, 15, y 34.

Artículo 11.- El municipio para su gobierno, organización y administración interna, está integrado por los centros de población que enseguida se enlistan, los cuales se circunscriben a la extensión territorial que les corresponde.”<sup>24</sup>

El Bando de Municipal, publicado en la “*Gaceta Municipal*” del **H. Ayuntamiento de Zinacantepec**, el 5 de febrero de 2015, denota en los artículos 1, 2, 4 fracción XXIII y 6 lo siguiente:

Artículo 1.- El presente Bando tiene por objeto establecer los principios, bases y fundamentos jurídicos para regular el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal de Zinacantepec, y sentar las bases de la delimitación territorial, cuyas disposiciones son de orden público e interés social y de observancia obligatoria dentro de su territorio, a fin de mantener y conservar el orden público, la seguridad y la tranquilidad de su población, promoviendo el desarrollo político, económico, social, cultural y el turismo sustentable conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las leyes que de ellas emanen.

[. . .]

Artículo 2.- El presente documento, se constituye en el principal ordenamiento jurídico del que emanan los reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de aplicación en el territorio municipal.

Artículo 4.- La finalidad del H. Ayuntamiento de Zinacantepec, es la de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su colectividad a través de las siguientes disposiciones; [. . .]

XXIII. Implementar en la Administración Pública Municipal los mecanismos necesarios de mejora regulatoria e innovación tecnológica, así como capacitación para sus servidoras y servidores públicos, mejorando la prestación de los servicios que se otorgan a la ciudadanía; [. . .]

Artículo 6.- Para los efectos del presente Bando, se entenderá por:

Municipio: La entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración;

H. Ayuntamiento: H. Ayuntamiento de Zinacantepec, que es el órgano de gobierno colegiado, integrado por la Presidenta Municipal, el Síndico Municipal, las regidoras y regidores [. . .]

---

24.Bando Municipal de Villa Guerrero. Publicado el 5 de febrero de 2015. Documento Pdf. p. 2 y 7.

Administración Pública Municipal: Conjunto de dependencias, organismos o unidades administrativas, cuyo titular es la Presidenta Municipal, y que se encargan de la ejecución de las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal, en una relación de subordinación al poder público depositado en el H. Ayuntamiento [ . . .].<sup>25</sup>

En la doctrina, el trabajo denominado *El Municipio* del Doctor en Derecho Reynaldo Robles Martínez, expresa después del análisis de conceptos y definiciones dice él, intentar exponer un concepto propio expresando: *“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; constituye un ámbito de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”*.<sup>26</sup>

### **1.1.2. Ayuntamiento**

En cuanto a la palabra Ayuntamiento proviene del latín *“adiunctum*, supino de *adiungére*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio”.<sup>27</sup>

Ayuntamiento se define como la corporación municipal encargada de velar por los intereses económicos, sociales, urbanísticos, etcétera, de una villa, pueblo o ciudad.<sup>28</sup> También se dice que es la casa donde esta corporación tiene su sede y oficinas.

**Ayuntamiento.** Corporación que administra el Municipio.<sup>29</sup>

---

25 Bando Municipal de Zinacantepec. Publicado el 5 de febrero de 2015. Documento Pdf. p. 11-17.

26 Robles Martínez, Reynaldo. “El Municipio” 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 2013. p. 59.

27 Diccionario jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1991. Pág. 262.

28 Diccionario Ilustrado Básico Sopena. Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. 1980. p. 97.

29 Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972. p. 121.

**Ayuntamiento.** Corporación que administra los intereses de un Municipio.<sup>30</sup>

**Ayuntamiento.** Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.<sup>31</sup>

**El ayuntamiento** es el órgano al que le corresponde ordinariamente —el gobierno y la administración municipal—. Hoy se puede considerar superada la confusión conceptual entre Municipio y Ayuntamiento, pues aquél es la institución y éste es un órgano que la gobierna y administra. Pero la duda subsiste en el nivel orgánico. En efecto ¿el Ayuntamiento es el órgano colegiado plenario o es un concepto orgánico complejo que integra diversos órganos municipales?

En la legislación sectorial todavía se utiliza frecuentemente el término Ayuntamiento con significación anfibológica, de tal manera que la referencia de textos legales a Ayuntamientos, en numerosas ocasiones es auténtica referencia a Municipios, lo que produce efectos de trascendencia en la determinación de las atribuciones de los diferentes órganos municipales.<sup>32</sup>

El **Ayuntamiento** es un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal. Es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.<sup>33</sup>

---

30 Diccionario Everest 40 Léxico Lengua Española. Editorial Everest, S. A., León España. 1977. p. 111.

31 Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 118.

32 Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid España, 2000. p. 227.

33 Robles Martínez, Reynaldo, Ob. Cit., p. 212.

Con la Reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, se le dio mayor énfasis al carácter de órgano de gobierno al Ayuntamiento, modificándose y sustituyendo el calificativo que se daba en la fracción I de mismo artículo que decía: “cada municipio será administrado por un Ayuntamiento” y ahora dice: “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento”, así es que por disposición constitucional el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio.

### 1.1.3. Municipalidad

**Municipalidad.** Municipio, Ayuntamiento.<sup>34</sup>

**Municipalidad.** Municipio. //Ayuntamiento.<sup>35</sup> Por lo tanto, es la entidad administrativa que tiene a su cargo el gobierno de una localidad y cuya función es velar, con la mayor autonomía posible, por los intereses del territorio local entregado a su jurisdicción, por medio de un ayuntamiento, generalmente elegido por los vecinos del lugar. Esto es la corporación que administra el municipio.

### 1.1.4. Alcaldía

**ALCALDÍA.** Cargo de alcalde.// Casa del alcalde.// Territorio de jurisdicción del alcalde.<sup>36</sup>

**ALCALDÍA.** Oficio o cargo de alcalde. // Territorio o distrito de su jurisdicción. // Oficina donde se despachan los negocios propios del alcalde.<sup>37</sup>

**ALCALDÍA.** Cargo o función de la primera autoridad municipal. // Territorio dentro del cual el alcalde puede ejercer su autoridad. // Edificio en el que se hallan instaladas las oficinas municipales.<sup>38</sup>

---

34 Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972. p. 601.

35 Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 354.

36 Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972. p. 39.

37 Diccionario Everest 40 Léxico Lengua Española. Editorial Everest, S. A., León España. 1977. p. 50.

38 Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 74.

### 1.1.5. Consejo

**CONSEJO.** Corporación consultiva encarga de informar al Gobierno sobre determinadas materias.// *Consejo de Ciento*, antigua corporación municipal de Barcelona.<sup>39</sup>

**CONSEJO.** Reunión de personas oficiales, encargadas de aconsejar al rey, al jefe de un estado, de una administración, etcétera. // Cuerpo legislativo o administrativo de un estado de una corporación, especialmente municipal.<sup>40</sup>

**CONSEJO.** Órgano colegiado encargado de la representación y dirección de las personas morales para las que se encuentra legalmente previsto.<sup>41</sup>

**CONSEJO.** Órgano elegido por los vecinos del Municipio mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto en la forma establecida por la Ley. Por costumbre y tradición también ha venido aplicándoseles a los miembros de las Corporaciones municipales los apelativos de ediles, Regidores, capitulares, consistoriales etcétera en algunas regiones. Efectivamente —en el régimen de Consejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y a una Asamblea Vecinal en la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en la Ley.<sup>42</sup>

---

39 Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972. p. 250.

40 Diccionario Everest 40 Léxico Lengua Española. Editorial Everest, S. A., León España. 1977. p. 228.

41 Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 174.

42 Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid España, 2000. p. 352.

## 1.2. TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

---

Las diversas teorías que surgen para la explicación del origen del Municipio en conjunto tienden a concentrarse si el mismo es consecuencia del Derecho o el Derecho es posterior al Municipio; sin embargo todas tienden a fincar el génesis del Municipio en la necesidad del hombre de agruparse y que de esta organización surgen estructuras más complejas hasta conformar el Municipio.

Algunos autores señalan el origen del mismo en la agrupación familiar y en las diversas modalidades por las cuales atraviesa, volviéndose cada vez más compleja como lo señala Engels en *El Origen de la Familia, la propiedad privada y el estado*, tal cual, familia gens, tribu, fratría, etc., siendo éste el lugar donde la división del origen mismo de esta agrupación se da; la corriente *jus naturalista* le da un génesis divino con sus diversas subcorrientes, las cuales más adelante trataremos, y la materialista que finca su origen en buscar solventar necesidades.

Con base en lo anterior, señalo las principales escuelas que tratan el origen del mismo, parafraseando y tomando en consideración algunas de las divisiones que hace en su obra de derecho municipal la maestra Rendón Huerta y aumentando lo que creo conveniente en cada una de los mismos apartados.

1. Las escuelas sociológicas engloban:
  - a) Escuela *jus naturalista*: postula que el Municipio no es creado por el estado sino que solamente es reconocido por el mismo, y que el origen de éste es espontáneo o natural, e incluso de origen divino.
  - b) Escuela *social católica*: la postula principalmente Tomás de Aquino, quien señala que el Municipio tienen una prioridad temporal sobre todo orden jurídico, y por lo tanto es anterior al Derecho.
  - c) Escuela *economista*: se caracteriza por sus postulados del materialismo dialéctico, concibiéndose al Municipio como una conjunción de familias producido por un objetivo económico.

- d) Escuela *institucionalista*: aplica las ideas entorno a la concepción de “institución” de Hauriou, es decir, que el principio de Municipio sólo se explica por la necesidad de crear instituciones en las cuales se basa el desarrollo de las agrupaciones poblacionales.

La siguiente división que la maestra Teresita Rendón propone es:

2. Escuelas legistas o jurídicas.
  - a) Escuela del individualismo liberal: a partir de la Revolución francesa se genera el movimiento jurídico legal, desde el cual las constituciones estatuyen una conjunción normativa que produce una centralización administrativa que limita la potestad municipal, generando una descentralización administrativa del Municipio.
  - b) Escuela administrativa: concibe al Municipio como la unidad administrativa más simple, lo cual lo somete a una estructura de poder mayor por la que sobrevive, apéndice de la organización estatal para la satisfacción de relaciones y necesidades vecinales que el Estado encarga al Municipio para la subsistencia de éste.
  - c) Posición de Hans Kelsen: sostiene que el Municipio es creación estatal y que sólo en el Estado se puede hablar de comunidad municipal.<sup>43</sup>

Por lo anterior, casi todos los autores se someten a que el origen del mismo es causa de la reunión del hombre como ser gregario para solventación de las necesidades del mismo, ya sea de origen natural, espontáneo o aun divino, o por el contrario, sólo producto de una evolución materialista (materialismo dialéctico) explicada por la para necesidad de subsistencia y necesidades económicas.

Concluyo este apartado citando al maestro Quintana Roldán:

*"El Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho. No desconocemos que hay una comunidad interrelacionada que es su elemento poblacional, sin embargo, pretender*

---

43 Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal Mexicano, Porrúa, México, 2005, p. 86.

*que este solo hecho sea el generador del Municipio, sería como pretender en Derecho civil que el hecho natural de la atracción sexual de la especie humana, sea por sí mismo el que crea la institución del matrimonio. Claro está, que no podemos explicarnos un fenómeno sin otro, pero no por ello son uno solo.*

*De igual forma, la sociabilidad humana que forma las comunidades por sí misma, no explica el surgimiento del Municipio, existiendo éste hasta que el Derecho lo define, le otorga facultades, le señala fines a cumplir, etc.”<sup>44</sup>*

Por último, señalo la apreciación que hace el doctor Eduardo López Sosa, al señalar que si bien el Municipio es consecuencia del Derecho, entonces

*“[...] formal y materialmente el Municipio Mexicano es producto de la ley, pues mientras la ley no le otorga la categoría, se queda simplemente en vecindario, ranchería o simple comunidad, aun con su organización interna, su voluntad y su asociación de vecindad.”<sup>45</sup>*

### **1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO**

---

Para poder entender la naturaleza jurídica del Municipio, objeto de nuestro estudio, debemos precisar qué es una institución jurídica. Tal como el Doctor Eduardo López Sosa señala, “al Municipio mexicano se le puede valorar como institución desde tres puntos de vista, esto es, como una institución social, política y jurídica.”<sup>46</sup>

En el primero de los supuestos, como institución social, tenemos que es el lugar de convivencia y socialización de los individuos; como institución política sería una escuela de democracia.

---

44 Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*, 3ª. Ed., Edit. Porrúa, México. 2005, p. 15.

45 López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*, Edt. UAEM, México. 1999, p. 36.

46 *Ibid.*, p. 88.

“El vecindario desea una autoridad que lo organice y lo proteja, es decir, un gobierno propio, un autogobierno sin intermediarios con esa organización suprema que es el Estado, dicho en otras palabras, un gobierno electo popularmente, de manera directa por un voto individual; que además pueda ser la base de la organización del Estado, eso es el Municipio como institución política”.<sup>47</sup>

Entonces las consecuencias que señala el maestro López Sosa, es que crea una institución jurídica que a su vez da vida al Estado, formal y materialmente. Por lo anterior, la naturaleza del Municipio es eminentemente jurídica.

Continuando con las posturas de López Sosa, encontramos que al surgir un nuevo Estado mexicano, consecuencia de la Revolución y con fundamento en el artículo 115 constitucional, aparecen también dos clases de poderes de difícil identificación de su naturaleza jurídica; la federación y el Municipio. Dado que el que nos atañe es el Municipio, entendemos que han surgido dos posiciones doctrinales que buscan explicar la naturaleza jurídica del mismo, desde sus muy particulares puntos de vista; a) los estudiosos del derecho administrativo, que le confieren la calidad de organismo descentralizado de la administración pública y b) los constitucionalistas, que le ubican como el primer nivel de gobierno.

La maestra Teresita Rendón Huerta Barrera, nos señala que:

“...tradicionalmente se ha señalado al Municipio mexicano como un organismo descentralizado por región, y cita a Gabino Fraga que dice: *“la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”*,<sup>48</sup>

Colocando al Municipio como solo el encargado de administrar servicios en determinada región, las cuales son proveídos por el Estado.

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 89.

<sup>48</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal Mexicano*. 3ª. Ed., Porrúa, México. 2005, p. 126.

Por su parte, Eduardo López Sosa cita a Serra Rojas que dice:

“la descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atienden las necesidades locales o específicas de una determinada circunscripción territorial”.<sup>49</sup>

Lo que excluye totalmente la posibilidad de considerarlo como un nivel de gobierno quedando reducido a un simple “*organismo*” con una estructura administrativa más compleja que la señala como Gabino Fraga, pero de cualquier manera como un simple prestador de servicios en una región determinada.

También señala la maestra Rendón que no se le puede considerar como un “*Ejercicio de poderes considerados*”, pues en la concesión intervienen elementos contractuales y en todo momento la voluntad estatal, de manera unilateral, discrecional y regulada, señalando que los casos del Municipio no ocurren así, ya que no solamente presta servicios, sino que también realiza funciones públicas propias.

Más aún se señala que la integración municipal es consecuencia de la elección popular directa, que su patrimonio es de dominio público y privado, poseyendo ingresos fiscales (ingreso dinámico), que la ley los reconoce por un acto declarativo y que tiene éstas facultades legislativas dentro de su esfera competencial, siendo la base de la regulación municipal el artículo 115 Constitucional.

Por lo tanto, resulta inconcebible calificar al Municipio como un organismo descentralizado por región, pues como lo refiere el maestro López Sosa “[...] *si*

---

<sup>49</sup> López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 91.

*aceptamos la teoría del Municipio como organismo descentralizado por región, prácticamente lo estaríamos reduciendo a una unidad administrativa cuya única función sería la de prestación de servicios públicos en forma eficiente, sin reconocimiento a las demás atribuciones que la propia Constitución y su naturaleza le concede”*.<sup>50</sup>

A fin de entender la naturaleza jurídica del Municipio desde diferentes puntos de vista que le concede la independencia subjetiva y la autonomía necesaria para comprender su verdadera naturaleza jurídica, se le considera, desde otra perspectiva, como un “ente autárquico territorial”, entendiendo la autarquía como autosuficiencia para subsistir, pero adecuándola al campo jurídico que señala que “en el derecho municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior”.<sup>51</sup>

La autonomía, según el Derecho Público es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo, que el Municipio naturalmente crea y no se engendran desde el Derecho Privado, por ello el deber ser del Municipio es la autonomía, reuniendo las siguientes características:

- a) personalidad jurídica propia,
- b) patrimonio propio,
- c) no contiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno estatal y el Ayuntamiento,
- d) administra libremente su hacienda,
- e) tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales, y
- f) el Ayuntamiento es electo popularmente.

Por lo tanto, el Municipio es autónomo como postulado deontológico, pero en la realidad “[...] la autonomía municipal en el orden nacional no ha existido,

---

<sup>50</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit. p. 135.

<sup>51</sup> Ibid., 136.

*convirtiéndose en una idea difícil del alcanzar [...] vivimos más que dentro de un régimen jurídico en un régimen de simulación jurídica [...] sin embargo, no significa que debemos de dejar de luchar por este ideal. Teresita Rendón también identifica al Municipio como un “órgano libre”, interpretando esta libertad municipal “como la ausencia de coacción física y moral en la esfera de competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros entes públicos, en el orden externo. Dada la estructura el Estado mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional” .52*

Asumiendo la posición de Teresita Rendón a continuación se enumeran sus postulados:

1. no es un organismo descentralizado por región,
2. no es un órgano que ejerza poderes concesionados,
3. de facto es un ente autárquico territorial,
4. de jure es y debe ser autónomo,
5. constitucionalmente es libre, y
6. de hecho y de derecho es un orden de gobierno.

Por lo tanto, considera que el Municipio es “[...] *la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un orden de gobierno, así de acuerdo con la Constitución se reconocen tres entes – federación, entidades federativas y Municipios– que en sus diferentes ámbitos ejercen competencias distintas pero no opuestas*” .53

Asimismo, señala Eduardo López Sosa que además de ser un nivel de gobierno

*“[...] es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos” . 54*

---

52 Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p., 137.

53 Ibid., p.138.

54 López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 98.

Además de señalarlo como un ente jurídico diciendo:

*“El Municipio es una expresión jurídica de nuestro sistema político [...] por tanto debemos reconocer que el Municipio es una persona o un ente jurídico formado por una colectividad de seres humanos identificado por lazos de vecindad, dentro de un territorio o espacio físico determinado y circunscrito por el Estado, con un gobierno propio, dado por el pueblo y reconocido por el Estado (entidad federativa)”*.<sup>55</sup>

Así, concluyo diciendo que la naturaleza jurídica del Municipio es un nivel de gobierno, y aún más, un ente jurídico.

#### **1.4. CONCEPTO DE PRESIDENTE MUNICIPAL**

---

La Constitución considera la figura del presidente municipal como la persona que preside el ayuntamiento, aunque también resulta frecuente que se utilice el término de alcalde, del árabe *alcalí* y utilizado para señalar al juez, quien en los antiguos municipios españoles era el titular del gobierno en los municipios.

El presidente municipal es el encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y de dictar las órdenes que permitan la buena marcha del municipio así como la limpieza y la salubridad de éste, junto con el mando de la policía municipal.

Anteriormente era el juez ordinario quien administraba justicia en algún pueblo y presidía el consejo municipal; tal término en francés equivale a *maire*, que significa “al mayor”, y mayor es la designación que en algunos pueblos anglosajones se utiliza para designar al que preside los municipios o sus equivalentes.

Teresita Rendón Huerta Barrera, dice:

*“voz árabiga (alcalde) que significa juez, habiéndose designado con el propio nombre a los jueces de primera instancia en España y sus colonias,*

---

<sup>55</sup> López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 99 y s.

*donde había diferentes categorías. El alcalde también equivale a presidente del Ayuntamiento, órgano primordial de los Municipios, habiendo tenido en la actualidad funciones judiciales”.*<sup>56</sup>

El maestro Quintana Roldan señala:

*“En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como un “órgano ejecutor” de los acuerdos del Ayuntamiento; o como encargado de la “función ejecutiva” del cabildo o del Ayuntamiento.*

*Cabe precisar que frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal con la del “titular del Ejecutivo” de la localidad. Esto es impreciso pues, como expusimos en otro apartado de esta obra, nuestro Municipio no obedece a su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.*

*Lo cierto es que al estar gobernando nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes.”*<sup>57</sup>

Por esto entendemos que la figura del presidente municipal como la primera autoridad local, emana de las atribuciones que le otorgan las leyes, puesto que dicho servidor público en el estado de México, es quien preside y dirige las labores que el ayuntamiento ejecuta, por lo tanto resulta obvio que el presidente municipal sea la figura más importante del gobierno municipal. Las atribuciones del mismo conllevan la responsabilidad mayor en las funciones que realiza dicho funcionario, asumiendo también la dirección política del mismo, siendo el encargado de llevar a

---

56 Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p. 17.

57 Quintana Roldán, Carlos F. Ob. cit., p. 212.

cabo las relaciones entre municipio y estado junto con la federación, y por ende ser la figura más importante y representativa del municipio.

### **1.5. CONCEPTO DE SÍNDICO MUNICIPAL**

---

---

La voz Síndico proviene del latín Síndicos, de *syn* “con” y *dike*, “justicia”. Es la persona que cuida los intereses de una colectividad que lo elige, es la persona encargada de asistir a dicho cuerpo colegiado ante la justicia; el Síndico es la persona encargada de cuidar los intereses de la colectividad, negocios o corporaciones.

También era el abogado de la ciudad, siendo un funcionario electo popularmente que responde al Ayuntamiento en la defensa y procuración de los intereses municipales, llevando la gestión de los asuntos y la representación jurídica del mismo, que el cabildo y la ley le otorguen, incluso realizando en algunos casos las funciones propias del mismo público.

Esta figura se origina del defensor del *civilitis*, quien bajo el imperio romano, velaba por los intereses del municipio y los derechos ciudadanos. En la actualidad puede existir un solo síndico por municipio y en algunos casos hasta dos o más, contemplándose en la República Mexicana fórmulas que señalan que se nombrará un solo Síndico o más de acuerdo con la densidad de las poblaciones -pero en algunos casos la densidad poblacional no influye en el número de éstos-.

Al respecto Quintana Roldán señala: “El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de los municipios con más de quinientos mil habitantes.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Ob. cit., p. 236.

## 1.6. CONCEPTO DE REGIDOR MUNICIPAL

---

Como el vocablo lo indica, es aquel que rige, gobernando o administrando. El *Diccionario de la Lengua Castellana* precisa que regidor es: el que rige o gobierna (*rector moderador*) a cada uno de los individuos del ayuntamiento encargados del gobierno económico de los pueblos. Así mismo señala que el *regidorato* es: el empleo y oficio de regidor y su duración, regimiento de la ciudad, y que la *regiduría* es: el oficio de regidor, el *decurius munus* para los romanos.

Históricamente entendemos que la antigua organización española, tanto en la Península Ibérica como en las posesiones de la Corona en América, era el cargo equivalente al concejal, miembro vocal del ayuntamiento e nombramiento real o escogido por los munícipes.

Teresita Rendón señala:

*“El lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna, en el campo del Derechos administrativo, los Regidores son órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del Municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios [...]”*<sup>59</sup>

Las leyes propias de cada entidad federativa determinan el número de regidores que cada municipio deberá tener y que integrarán el ayuntamiento.

No existe una medida general para tal disposición, aunque es común que entre mayor número de habitantes se tenga en cada municipio, mayor será el número de regidores que conforman el ayuntamiento.

---

<sup>59</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p. 18.

De cualquier manera, el cuerpo de regidores incorpora el mayor número de integrantes propios del ayuntamiento, formando parte en la sesión de cabildo con voz y voto en las deliberaciones del mismo; aunque no sea el espacio destinado para señalar las funciones de los mismos, es frecuente que en caso de ausencia del presidente municipal lo suplan los regidores en su orden, siendo el primer regidor el señalado y así en orden sucesorio, cuestión que abordaremos posteriormente al referirnos a las funciones de cada figura del ayuntamiento.

### **1.7. CONCEPTO DE AUTORIDADES AUXILIARES DEL MUNICIPIO**

---

Para la buena administración del Ayuntamiento encontramos que éste se coadyuva de autoridades que permiten el mejor desempeño de las funciones del ayuntamiento, los cuales adquieren modalidades diferentes en los diversos municipios circunscriptos a la Federación; al respecto López Sosa menciona:

*“Es necesario tener presente que el territorio municipal como ya fue expuesto, está dividido en la cabecera municipal, delegaciones o pueblos, rancherías y/o sectores o manzanas. En tal sentido, las acciones que lleva a cabo el ayuntamiento en todo el territorio municipal, así sea en la cabecera o en las comunidades más distantes y dispersas, son realizadas por representantes del ayuntamiento en dos sentidos: político y administrativo, quienes son electos por la comunidad, en atención a sus usos, costumbres o tradiciones, o bien son designados por el propio Ayuntamiento; dichos representantes tienen el carácter de autoridades auxiliares y su denominación en cada entidad es diferente, ellos pueden ser: delegados, agentes municipales, jefes de sector o de sección y jefes de manzana”*.<sup>60</sup>

A mayor abundamiento, el citado jurista continúa diciendo: *“Generalmente duran en el cargo el mismo periodo que el Ayuntamiento, con la posibilidad de ser*

---

<sup>60</sup> López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 136.

*reelectos, y aunque no son elegidos constitucionalmente, su cargo es honorífico, pues no perciben un salario por parte del ayuntamiento”.*

Ejercen sus atribuciones en sus respectivas jurisdicciones las cuáles serán las que les delegue el ayuntamiento para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos. Dentro de sus principales atribuciones están:

- a) Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento.
- b) Coadyuvar en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.
- c) Elaborar y mantener actualizado el padrón municipal.
- d) Informar al Ayuntamiento de las irregularidades que ocurran con motivo de la prestación de los servicios públicos.
- e) Atender inmediatamente e informar al Ayuntamiento de algún accidente que ocurra en su jurisdicción.<sup>61</sup>

Éstas son algunas de las atribuciones que cumplen la mayoría de las autoridades auxiliares municipales y que también existió en algún momento en la figura del vicepresidente municipal -figura que tuvo vida jurídica en Jalisco-. Así como los concejales en Oaxaca, es necesario abundar que a diferencia del presidente municipal, el Síndico y los Regidores de elección popular, los auxiliares mencionados son cargos de no elección popular, sino en algunos casos discutidos si pertenecen propiamente a la administración pública, por ejemplo los delegados municipales, entre otros.

*“Además pueden existir las siguientes dependencias, que según las necesidades de cada Ayuntamiento funcionan con sus respectivos titulares:*

- a) Secretaría del Ayuntamiento*
- b) Tesorería*
- c) Oficial Mayor*

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 137.

- d) *Dirección de Servicios Municipales*
- e) *Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía*
- f) *Dirección de Obras Públicas*
- g) *Dirección de otras áreas administrativas”*.<sup>62</sup>

Naturalmente cuando no es posible que existan estas dependencias por las características económicas o por que no se requiere de su creación, se encargan a dos o más ramos de la administración municipal, o a un solo titular o dependencia.

La secretaría del ayuntamiento es un órgano elemental de la administración pública municipal con facultades para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El Secretario del Ayuntamiento es la persona física titular de dicha dependencia, quien ejerce dos clases de funciones: como auxiliar del ayuntamiento y como auxiliar del presidente municipal.

La tesorería municipal es el órgano encargado del recaudo de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que lleva a cabo el ayuntamiento, llamándose su titular tesorero municipal.

Resulta de particular importancia mencionar a la comandancia de policía de la cual el maestro López Sosa comenta: Todo municipio, sin importar el tamaño características, debe contar con un cuerpo de seguridad pública; la denominación del titular si depende del tipo de municipio, ya sea comandante o director de seguridad pública, así como la organización de éste; su función primordial es la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, para que se cumplan los fines que tiene a su cargo el ayuntamiento, tales como; garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas, garantizar la moralidad y el orden público.

---

62 Quintana Roldán, Carlos F. Ob.cit., p. 240.

El jefe inmediato del cuerpo de seguridad pública municipal será siempre el presidente municipal.

Y en aquellos municipios donde residan habitual o transitoriamente el ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, éstos tendrán el mando de la fuerza pública, según lo dispone la fracción VII del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Como vemos, éstos son los órganos principales de colaboración dentro del ayuntamiento, los cuales tienen sus características particulares en cada municipio de la Federación.

### **1.8. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO**

---

El ayuntamiento es un órgano colegiado, deliberante y que asume la representación del municipio; la palabra ayuntamiento se origina del latín *adjuntum*, supino de *adjungere*; de *ad* “a” y *e jungere* “juntar, “junta” o “reunión”, derivado a “reunión de varias personas”.

Eduardo López Sosa explica que *“La palabra Ayuntamiento en este caso se refiere a la comunidad local, ya que significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín jungere que quiere decir unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, juntar”*.<sup>63</sup>

Teresita Rendón, por su parte, nos aclara que *“Se le ha definido como la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio”*.<sup>64</sup>

El maestro Eduardo López Sosa plantea al Ayuntamiento como un órgano de gobierno, de cual nos dice:

---

63 López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 128.

64 Quintana Roldán, Carlos F. Ob. cit., p. 207.

*“El órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del Municipio es el Ayuntamiento, caracterizado además por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional estará presente en los Ayuntamientos de todos los Municipios del país.*

*En tal sentido, los integrantes del Ayuntamiento son: el presidente municipal, que será el jefe de la asamblea, y varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de los habitantes del Municipio que representen.*

*En este sentido un Ayuntamiento se atiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo; es el encargado de realizar la acción de gobierno, que representa al pueblo y que por lo tanto ejerce el poder municipal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado, al cual representa y quien emana su autoridad” .<sup>65</sup>*

Las atribuciones del Ayuntamiento, según Eduardo López Sosa explica en su obra *Derecho Municipal Mexicano*, son:

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, al comandante de la policía y demás titulares de las dependencias y

---

<sup>65</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p. 16.

organismos auxiliares de la administración pública, a propuesta del Presidente Municipal. Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del Municipio.

- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los impuestos municipales.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia. Fomentar las actividades productivas, sanitarias, culturales y deportivas.
- El Ayuntamiento será el gestor, apoderado o administrador directo de todo interés de la localidad, por ello su función primordial es ser el representante de la vida local, órgano decisorio y encargado de regular la vida interior del Municipio.

### **1.9. CONCEPTO DE CABILDO**

---

Los municipios en el periodo del virreinato en la Nueva España contaban con un cabildo, representante legal del mismo, y que dependía de su gobernador o alcalde, el cual se reunía regularmente para sesionar sobre los asuntos del municipio, sus integrantes podían ser: alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos, su vigencia fue durante el virreinato, salvo algunos intentos de sustituirlos por las Salas Capitulares y las Juntas de Representantes, concluyendo en los primeros años de la Independencia de México. En la actualidad se identifica al cabildo con el ayuntamiento, como lo encontramos en el *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina Vara, escuetamente encontramos: “Cabildo: Ayuntamiento”.

Teresita Rendón nos dice del mismo: “En la actualidad sólo se conserva la expresión “sala de cabildos” o “reunión de cabildo” para referirse al lugar que regularmente sesiona el ayuntamiento o consejo municipal, ocasionalmente se designa con dicha expresión a las juntas de los munícipes, pero su sentido original se ha perdido por completo.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> López Sosa, Eduardo. Ob. cit., p. 128.

## 1.10. CONNOTACIONES DIFERENCIABLES

---

### 1.10.1. Facultad

Facultad. Potencia, virtud, capacidad o aptitud física o moral.<sup>67</sup>

Facultad. Del latín *facultas-atis*, capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*, fácilmente; de *facilitas-atis*, habilidad; de *faciles-e* factible; de *facere*, hacer. Significa el poder o la habilidad de hacer una cosa [...] El concepto jurídico de facultad significa que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder).<sup>68</sup>

Facultad. del latín *facultas-atis*, capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*, fácilmente; de *facilitas-atis*, habilidad; de *faciles-e* factible; de *facere*, hacer. Significa el poder o la habilidad de hacer una cosa. Normalmente el término “facultad” se asocia a aquello que es optativo, potestativo; de ahí facultativo. El concepto jurídico de facultad significa que alguien esta investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder).<sup>69</sup>

Facultad. Derecho subjetivo. Atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente. Posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer. Atribución jurídica conferida a un particular.<sup>70</sup>

---

67 Diccionario Jurídico el A B C del Derecho, Términos jurídicos y administrativos, Salvador Orizaba Monroy, Ed. Sista, México. 1989. p. 197.

68 Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Ed. Porrúa UNAM, México. 2006. p.390.

69 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, S.A., México. 2005. p.1650.

70 Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, et. al., Ed. Porrúa, México. 2001. pp. 285-286.

### **1.10.2. Atribución**

Atribución. Facultad contenida por la norma jurídica a ciertas personas, en atención al cargo que desempeña. Por ejemplo: la Ley del Servicio de Administración Tributaria señala las facultades de la institución, pero su reglamento interior asigna las atribuciones a cada servidor público adscrito a dicha autoridad fiscal.<sup>71</sup>

Atribución (de facultades). Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la Autoridad Administrativa, para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Mediante sus atribuciones el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.<sup>72</sup>

Atribución (de facultades). Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Mediante sus atribuciones, el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.<sup>73</sup>

Atribución. Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo.<sup>74</sup>

### **1.10.3. Responsabilidad**

Responsabilidad (Administrativa). Si limitamos nuestra atención a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, un servidor público es responsable desde el punto de vista administrativo si debe sufrir una sanción administrativa por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez,

---

71 Ibid., p.54.

72 Ob. cit., Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, T. I, p. 597.

73 Ob. cit., Diccionario Jurídico Mexicano, p. 315.

74 Ob. cit., Diccionario de Derecho, p. 114.

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones (art. 109, fracción tercera de la CPEUM).<sup>75</sup>

Responsabilidad. El concepto de “responsabilidad” ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sin número de “teorías” que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que “responsabilidad” constituye un concepto jurídico fundamental [...] La voz “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa *inter alia*: “prometer, merecer, pagar”. Así *responsalis* significa el que responde. En un sentido más restringido *responsum* (“responsable”) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.<sup>76</sup>

Responsabilidad. El concepto de “responsabilidad” ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sin número de “teorías” que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que “responsabilidad” constituye un concepto jurídico fundamental [...] La voz “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa *inter alia*: “prometer, merecer, pagar”. Así *responsalis* significa el que responde. En un sentido más restringido *responsum* (“responsable”) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder un individuo); sin embargo no debe confundirse con él.<sup>77</sup>

Responsabilidad (Disciplinaria). Es aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas

---

75 Ob. cit., Diccionario Jurídico el ABC del Derecho, p. 357.

76 Ob. cit., Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, T. IX, pp. 357-358.

77 Ob. cit., Diccionario Jurídico Mexicano, pp. 3348-3349.

referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les están encomendando, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo.<sup>78</sup>

#### **1.10.4. Función**

Función (Jurisdiccional). Es la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de los particulares, procura la realización de los intereses protegidos por el derecho que han quedado insatisfechos por la falta de actuación, de la norma jurídica que los ampara.<sup>79</sup>

Función (Pública). La función administrativa significa un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público. Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores [...] No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales, el Estado -que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese- se ve obligado a obtener los servicios de personas a través de distintas formas jurídicas, como contratos administrativos y contratos privados.<sup>80</sup>

Función (Pública). La función administrativa significa un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público. Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores [...] No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales, el Estado -que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese- se ve obligado a obtener los servicios de personas a través de distintas formas jurídicas, como contratos administrativos y contratos privados.<sup>81</sup>

---

78 Ob. cit., Diccionario de Derecho, p. 443.

79 Ob. cit., Diccionario Jurídico el ABC del Derecho, p. 208.

80 Ob. cit., Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Tomo V, p. 622.

81 Ob. cit., Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1770.

Función (Pública). Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o, en general, a cualquier organismo público.<sup>82</sup>

### **1.11. FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

---

Teresita Rendón nos indica que uno de los problemas de la terminología del Derecho administrativo es precisar y delimitar el correcto uso de los términos que aluden a las actividades que deben realizar los entes públicos, ya que los tratadistas utilizan, para significar esta actividad, de manera indistinta los términos función, atribución, competencia y facultades, por lo cual presento las diversas acepciones al respecto.

Por funciones entendemos, según el Diccionario de Derecho de Rafael De Pina Vara, "*Función pública: actividad dirigida en la realización de algunos de los servicios correspondientes al Estado, Municipios o, en general a cualquier organismo público*". Para mayor abundamiento en la misma obra citada, señala: "*Atribución: cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo*". De igual manera, De Pina Vara en la obra anteriormente citada, señala: Facultad: atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente//posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo. El mismo autor y obra, señala: "*Competencia potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto//Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos*".

A su vez Teresita Rendón señala respecto a estos significados: "*Función: pueden identificarse as funciones con la triple manifestación del poder del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El desarrollo de las funciones se encomienda a los diferentes órganos del Estado.*

---

82 Ob. cit., Diccionario de Derecho, p. 297.

*Atribución: es el otorgamiento de una porción de competencia que el orden jurídico prevé a favor de un órgano.*

*Competencia: es el conjunto de funciones que deben de realizar la entidad pública y, asimismo, la expresión de lo que puede hacer dicha entidad.*

*Facultad: el margen de actuación que tiene una entidad pública, dentro del ámbito jurídico.*

*Toda esta terminología la resumo en la siguiente proposición: El orden jurídico atribuye al Municipio una competencia, ésta se integra y exterioriza a través de funciones. En virtud de esta competencia, el Municipio está facultado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir”.<sup>83</sup>*

Después de hacer estas precisiones, se debe utilizar el término “funciones” y “atribuciones” de manera indistinta, para referirnos a las actividades que realiza el Ayuntamiento por medio de sus funcionarios, en particular del presidente municipal, Síndico y Regidores, las cuales en los siguientes incisos expondré. Resulta importante también señalar el significado de los conceptos “funcionario público” y “función pública”, pues los integrantes del Ayuntamiento antes señalados entran en tal categoría.

**Funcionario público:** Persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de la función pública.

**Función pública:** Actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o en general, a cualquier organismo público.<sup>84</sup>

---

83 Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p. 15.

84 Ibid., p. 180.

### **1.11.1. Presidente Municipal del Estado de México**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su título III trata de las atribuciones de los miembros de los Ayuntamientos, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. En el capítulo primero, artículos 48 y 49 respectivamente, se señala que son atribuciones de los Presidentes Municipales las siguientes:

#### TITULO III

De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento,  
sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de  
Participación Ciudadana

#### CAPITULO PRIMERO

De los Presidentes Municipales

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

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar El Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la secretaria del ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio y de los ayuntamientos, así como de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que este sea parte.
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, favoreciendo para tal efecto el principio de igualdad y equidad de género;
- VI Bis. Expedir, previo acuerdo del ayuntamiento, la licencia del establecimiento mercantil que autorice o permita la venta de bebidas alcohólicas;
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;

XII bis.- Vigilar y ejecutar los programas y subprogramas de protección civil y realizar las acciones encaminadas a optimizar los programas tendientes a prevenir el impacto de los fenómenos perturbadores.

XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

XIII Bis. Desarrollar un programa permanente de mejora regulatoria, en coordinación con la dependencia del Ejecutivo del Estado que establezca la Ley de la materia, mismo que deberá de someter al acuerdo de Cabildo;

XIII Ter. Proponer al ayuntamiento y ejecutar un programa especial para otorgar la licencia provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo sanitario, ambiental o de protección civil, que autorice el cabildo conforme a la clasificación contenida en el Catálogo Mexiquense de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo;

XIII Quátler. Expedir previo acuerdo del ayuntamiento, licencias de funcionamiento de las unidades económicas o establecimientos destinados a la enajenación, de vehículos automotores usados y autopartes nuevas y usadas;

XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

XV. Entregar por escrito y en medio electrónico al ayuntamiento, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre e cada año, en sesión solemne de cabildo, un informe del estado que guarda la administración pública municipal y de las la ores realizadas durante el ejercicio.

Dicho informe se publicará en la página oficial, en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del ayuntamiento para su consulta.

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVI. Bis. Vigilar que los establecimientos mercantiles con venta o suministro de bebidas alcohólicas en botella cerrada, consumo inmediato y al copeo, cuenten con la correspondiente licencia de funcionamiento y con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, instaurar los procedimientos sancionadores correspondientes y, en su caso, dar vista al Ministerio Público por la posible comisión de algún delito

XVII. Promover el desarrollo institucional del Ayuntamiento, entendido como el conjunto de acciones sistemáticas que hagan más eficiente la administración pública municipal mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, la elaboración de planes y programas de mejora administrativa, el uso de tecnologías de información y comunicación en las áreas de la gestión, implantación de indicadores del desempeño o de eficiencia en el gasto público, entre otros de la misma naturaleza. Los resultados de las acciones implementadas deberán formar parte del informe anual al que se refiere la fracción XV del presente artículo;

XVIII. 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;

XIX. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos

Artículo 49.- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del Ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.”<sup>85</sup>

### **1.11.2. Sindico**

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su título tercero trata de las atribuciones de los miembros de los ayuntamientos, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. En el capítulo segundo, artículo 52, 53 y 54 respectivamente, se señala que son atribuciones del síndico municipal las siguientes:

#### **CAPITULO SEGUNDO**

##### **De los Síndicos**

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

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los integrantes de los, ayuntamientos, facultándolos para otorgar y revocar

---

<sup>85</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp. 17-19.

poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente, pudiendo convenir en los mismos.

La representación legal de los miembros de los ayuntamientos, solo se dará en asuntos oficiales.

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

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

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V. Asistir a las visitas de inspección que realice el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI. Hacer que oportunamente se remitan la Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;

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

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización;

X. Vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

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

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

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

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

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

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

XVII. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

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

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

Los síndicos y los presidentes municipales que asuman la representación jurídica del Ayuntamiento, no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales o inmuebles municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

Artículo 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.”<sup>86</sup>

### **1.11.3. Regidor**

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su título tercero trata de las atribuciones de los miembros de los Ayuntamientos, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. En el capítulo tercero, artículo 55, se señala como atribuciones de los Regidores las siguientes:

## **CAPITULO TERCERO**

### **De los Regidores**

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

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por este ordenamiento;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.”<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp. 19 y 20.

## CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES DEL MUNICIPIO

*“La política debe consistir en conocer a México, creer en México, amar a México y servir a México”.*

*Adolfo López Mateos.*

### 2.1. ORÍGEN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

---

---

#### 2.1.1. La Idea del Municipio en Grecia

En Grecia surgió el municipio natural, por lo cual es posible afirmar que sólo existió la idea del municipio más que a éste como una institución. Aquí cabe referirse propiamente al régimen de la ciudad más que al régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue *la “asociación religiosa y política de las familias y de las tribus”*,<sup>88</sup> prescindiendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí de índole socio-política y no jurídica. Analizando el término *urbe* encontramos que tampoco aludía a lo jurídico sino más bien a lo religioso, pues la urbe se definía como “el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo, el santuario de esta asociación”.<sup>89</sup>

Por eso insisto en que no había una noción completa del municipio diferenciando sus elementos. Refiere Fustel de Coulanges que “[...] *una antiquísima religión fundó inicialmente la familia, posteriormente la ciudad; ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de la gens; enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal. El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión; de ella procedió y con ella se confundió. Por eso, en la ciudad primitiva, todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas. Se desconoció la libertad individual, y el hombre no pudo sustraer su propia conciencia a la omnipotencia de la ciudad. Cada ciudad no sólo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código. La*

---

87 Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp. 20 y 21.

88 Fustel de Coulanges, Numa Denys. *La Ciudad Antigua*. Estudio sobre el culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma., 3ª. Ed., Edit. Porrúa, México, 1978. p. 96.

89 Idem.

*religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal. La ciudad era la única fuerza viva; nada sobre ella, nada bajo ella, ni unidad nacional, ni libertad individual*".<sup>90</sup>

La figura histórica de la ciudad construida, con su medio, en centro dinámico de vida política y cultural, obra de religión *"-para Fustel de Coulanges- y de necesidad -la defensa, según Ihering-, o mejor obra de ambas fuerzas -en opinión de Adolfo Posada-, y de otras más, y centro dinámico expansivo, con organización funcional que atiende, mediante el desarrollo de actividades específicas, al sostenimiento de su comunidad sustantiva -polis-, semejante figura de la ciudad, surge, se perfila y define, en Grecia, donde, además, el fenómeno de la ciudad se convierte en materia de reflexión analítica, constructiva y hasta creadora del filósofo, que concebirá y explicará a la polis como una sociedad que se basta a sí misma y en la cual alcanzará su más amplia realización la justicia y la virtud -Platón, La República; Aristóteles, Política-*".<sup>91</sup>

De igual manera nos refiere Grimberg Carl, lo siguiente:

*"El proceso de la civilización griega, escribe Rowe, empieza y termina con sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad"*.<sup>92</sup>

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego, es pertinente estudiar la idea del Municipio en ambas.

Esparta, que fue la ciudad más poderosa de la Hélade, está situada en el alto Valle de Éurotas. No era una ciudad homogénea, sino un conjunto de varios villorrios, su organización política tan singular y el terrible código espartano que se atribuye al sabio Licurgo, nos mueve a conocer si idea del Municipio o del Estado propiamente dicho.

---

90 Fustel de Coulanges, Numa Denys Ob. Cit., p. 261.

91 Posada, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Ed. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España. 1927. p. 30.

92 Grimberg, Carl. *Historia Universal*. Edit. Daimon. Barcelona, España, 1979. p. 97.

Fuentes históricas revelan que la capital de la Laconia en el Peloponeso, contaba con 40,000 espartanos libres, habitantes de la ciudad, 150,000 lacedemonios, 200,000 ilotas, y otros esclavos, de ahí su gran poderío. Su gobierno era oligárquico por excelencia era una república aristócrata y se integraba de la siguiente manera: En primer lugar la Asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaba inscritos en una “Syssitión” y sometidos a la educación y la disciplina) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que elegían a los 30 miembros del concejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación <sup>93</sup> el eforado; constituido por cinco eforos o sacerdotes que tal vez ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes (había dos reyes) para sustituirlos cuando estaban en guerra. Los eforos tenían poderes considerables, podían convocar a la Asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, eran jueces penales en materias importantes, eran jueces supremos de los periecos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana, no detentaban ningún derecho público) y de los ilotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran ciervos del Estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos, se ocupaban del cultivo de sus “Kléroi”). Dirigían la policía secreta o “crypteia”, y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite de su poder era el carácter anual de su cargo.<sup>94</sup>

Escribe Grimberg que “[...] *Gracias al terror organizado, la aristocracia de Esparta, mantuvo su hegemonía hasta que se desmoronó en casi todos los Estados de las Hélade*”<sup>95</sup> consiguió suprimiendo toda libertad individual, incluso los mismos espartanos estaban sometidos a la tiránica vigilancia de los eforos.

---

93 Ellul, Jacques. *Historia de las Instituciones de la Antigüedad*. Edit. Aguilar, Madrid, España. 1970.

94 Grimberg, Carl. Ob cit.101 y 102.

95 Idem.

Todos estos elementos llevan a concluir que en Esparta no existió, propiamente la noción del municipio -aun cuando haya quien asegure que se trataba de un municipio militar-, ya que por su organización se consideraba como el primer “Estado” -en su estricta acepción, a pesar de ciertas contradicciones- que se da en el mundo antiguo, pues como ya se ha señalado, su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el municipio una institución propia de regímenes democráticos, obvio es que no se conociera, y menos aún se instituyera como forma o base del gobierno.

Atenas fue y es el corazón y la cabeza de Grecia. Sin Atenas, Grecia no hubiera sido nunca lo que fue y lo que aún es hoy para nosotros. Era ya en la época micénica, una verdadera ciudad dominada por el roquedal de la Acrópolis,<sup>96</sup> donde se levantaba el palacio del rey. En la historia de Grecia, Esparta, situada tierra adentro representa el elemento conservador y la estricta disciplina, mientras que Atenas, ciudad de marinos, estuvo siempre abierta a las inquietudes e impulsos de las ideas nuevas. La divisa de Esparta fue el orden; la de Atenas fue la libertad.

La misma diferencia se encuentra en sus estructuras políticas. En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose muy pronto la república democrática. La autoridad pasó a manos de nueve arcontes, entre los cuales se distribuyen las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado Areópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los Arcontes entraban a formar parte de los Areópagos, la jurisdicción más elevada de Atenas, apenas finalizaba su mandato de un año. Las reformas que introdujo Solón, considerado como el “padre de la democracia”, aunadas a las de Clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara al fin una democracia cada vez más radical.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el municipio, nos dice Jacques Ellul, que el “demos” fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea -el “Ágora”-

---

96 Grimberg, Carl, Ob. cit., pp. 101-102.

sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -"Tamisi"-, votaban sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaban en el juego administrativo y político. El Demarca era mandatario del Ágora y representante del Estado.

La "Boulé era un concejo de base municipal y se integraba por 500 miembros. 50 por tribu -la población quedo repartida en 10 tribus o "phylsi", cada una llevaba el nombre de un héroe-, sacados a suerte entre los candidatos d más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de representar la libertad.

Las funciones de la Boulé eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral -o "dokimasía"- de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

La "Ekklesía" era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello la autoridad suprema que se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo. Estaban reservados a este cuerpo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.<sup>97</sup>

Con Pericles -462-411 a.C.- se produjo una verdadera separación de poderes: la Ekklesía tenía el legislativo, la Boulé y los Magistrados el ejecutivo, pero ni una, ni otro poseían el judicial.

Varias reformas, períodos y conmociones políticas van sucediéndose hasta que sobreviene la decadencia -412-330 a.C.-, período en que se abolieron muchas instituciones y órganos.

---

97 Cfr. Ellul, Jacques. Ob. cit.

La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos.

El cambio de concepto sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el gobierno y las transformaciones que se dieron en la política y en la religión, implicaron el abandono de los esquemas de vida municipal. Se atribuye por los grandes historiadores tal decadencia a dos causas fundamentales:

- \* De orden moral e indirecto: la transformación de las creencias.
- \* De orden material: la conquista romana.

No puede hacerse entre estos dos hechos una separación categórica, ya que los dos tuvieron un desarrollo paralelo durante los cinco siglos que precedieron nuestra era.

“Las instituciones municipales sucumbe, lo mismo en los pueblos aliados que en los llamados súbditos, sólo había la diferencia de que los primeros conservaban las formas históricas. A decir verdad la ciudad, tal como la antigüedad la había concebido, ya no se veía en ninguna parte. La victoria del Cristianismo marcó el fin de la sociedad antigua; con la nueva religión termina esa transformación social”.<sup>98</sup>

La época helenística confirió a la vida económica, un sello internacional y capitalista. Desde entonces y hasta el siglo de la máquina de vapor y de la industrialización, la economía seguiría por los mismos derroteros con sólo una diferencia esencial: que el trabajo servil iría desapareciendo a medida que el cristianismo ganaba influencia.<sup>99</sup>

Los griegos habían sacrificado su libertad y su independencia política a su ideal de autonomía urbana. Cegados por esta idea, no comprendieron el peligro que amenazaba

---

<sup>98</sup> Fustel de Coulanges, Ob. cit., pp. 278-286 y ss.

<sup>99</sup> Grimberg. Ob. cit., p. 317.

a la independencia de todos. Y quien no vive más que de sus sueños, tarde o temprano cesa de desempeñar un papel en la evolución, de la humanidad.<sup>100</sup>

Lo que los griegos no pudieron alcanzar lo consiguió otro pueblo menos dúctil, pero más realista, asentado en la central de las tres grandes penínsulas que se desgajan del continente europeo para avanzar al Mediterráneo.

### **2.1.2. El Municipio en Roma**

Ha tenido el derecho romano una influencia determinante en los sistemas jurídicos de muchos países del mundo y específicamente en los latinoamericanos. A estos países se les ubica dentro de la familia jurídica neoromanista, en virtud de que constituyeron sus sistemas jurídicos sobre la base del derecho romano justiniano, al cual se le agregaron después elementos germánicos y canónicos. El derecho público romano, por su parte, ha ejercido también ascendiente en la formación de algunas de nuestras instituciones jurídico-políticas, como fue el caso de la institución municipal generada durante el proceso de expansión del pueblo romano, que inventó dicha forma de gobierno local para administrar a los pueblos conquistados, entre ellos España.

Cuando Roma se expandió por el mundo de su tiempo, tuvo la necesidad de inventar un nuevo modelo de organización política, que le fue conduciendo a aplicar a una gran parte de los pueblos conquistados, entre ellos, España, la estructura que priva en la metrópoli.

Fue así como “la comunidad de Roma, o mejor dicho, la comunidad del reino empezó a estar constituida por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad, presentándose el problema de ordenar de manera conveniente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Reino y de las particulares comunidades de la ciudad”. Esta nueva situación “dio

---

100 Grimberg. Ob. cit., p. 350.

origen al nuevo derecho municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado”.<sup>101</sup>

En un principio, Roma sólo conoció, dice Fustel de Coulanges, Se deroga: dos especies de lazos: la sumisión o la alianza. De un lado estaban los súbditos, (dedititii), que habían entregado al pueblo romano “sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus templos, sus dioses”; su autoridad máxima eran un perfecto que enviaba Roma y mantenía entre ellos el orden material. Del otro estaban los aliados (foederati o socii); a éstos se les trataba menos mal, el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades.

*Más tarde, añade el autor referido, el régimen municipal adoptó diversas formas para asimilar tanto a las poblaciones italianas como aquellas situadas fuera de la península. Una jerarquía hábilmente combinada entre las distintas ciudades del Imperio indicaban los grados de acercamiento con Roma, así se distinguían: los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos sin tener los derechos políticos; las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Italia; las ciudades de derecho italiano, esto es, aquellas cuyos habitantes, según el uso de antaño establecido en el Lacio, podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal.*<sup>102</sup>

Para regular estas formas de organización municipal se expidieron diversas leyes por los gobernantes romanos. El propio Julio César expidió la famosa Lex Julia Municipalis, en el año 45 a.C.; esta ley colocó al frente de las comunas romanas (colonias y Municipios) a los funcionarios llamados duumvros, además implicó un gran progreso para la autonomía municipal a la cual Roma se había resistido. El emperador Octavio

---

<sup>101</sup> Mommsen, Teodoro. *Compendio de derecho público romano*, trad. Del alemán de P. Dosado. Madrid, España. Edit. La España Moderna, 1956, p. 132.

<sup>102</sup> Mommsen, Teodoro. *Ob. cit.*, p. 134

Augusto reformó la división territorial y estableció 25 provincias, unas imperiales bajo su dependencia y otras senatoriales a cargo de los procónsules que designaba el Senado. En tiempos de Trajano se expidió el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los Municipios, después Adriano ordenó que se unieran los edictos del pretor peregrino, así se procuró la igualdad civil en los Municipios romanos que se manifestó en la Lex Julia de Civitate. En fin, Caracaya, mediante una Constitución, convirtió a todos los ciudadanos romanos en habitantes del Imperio, y Constantino creó un defensor de la ciudad (defensor civitatis), que protegía a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales.

Las comunas romanas eran dirigidas por un concejo municipal denominado curia, por lo general de cien miembros; el procedimiento en las curias emulaba a los del senado, emitían decretos siguiendo el ejemplo de los senadoconsultos. Este órgano nombraba los médicos oficiales, los profesores y los sacerdotes de distintos cultos (pontífices y augures, del culto imperial, del oriental de Cibeles).<sup>103</sup>

Al frente de las comunas estaban desde los tiempos de César los duumviri (duomvire jure di cuando), como jefes de la administración municipal. Le seguían los ediles, que auxiliaban a aquellos en la administración y la supervisión de los servicios públicos. Había también otros funcionarios, entre los que destacaban los cuestores y los censores. Sin embargo, precisa recalcar que debido a las diferentes formas que tuvo la autonomía municipal, según las diferentes etapas de la historia romana y las distintas localidades, es imposible presentar un cuadro completo de cómo se gobernaba cada una de ellas.<sup>104</sup>

### **2.1.3. El Municipio en España**

La génesis del Municipio español, antecedente directo del nuestro, hay que buscarla, en primer lugar, en la influencia romana. Para imponer su hegemonía en la península ibérica, Roma estableció diversas formas de organización municipal y fundó ciudades

---

<sup>103</sup> Piganiol, Andre. Historia de Roma, trad. De Ricardo Anaya. Buenos Aires, Argentina, Edt. Eudeba, 1961, pp. 201 y 202, 303 y ss.

<sup>104</sup> Mommsen, Teodoro. Op. Cit. pp. 477 y ss.

muy importantes, muchas de las cuales han subsistido hasta la actualidad. Pero la comuna española, en segundo término, recibió también la influencia de los pueblos germánicos y árabe, que predominaron en el territorio ibérico y dejaron su impronta en la institución que hemos venido estudiando.

Las influencias históricas que se dejaron detalladas, aunadas a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, así como la reconquista de la península ibérica que estaba en gran parte en manos de los moros, fueron factores todos que se conjugaron para que se produjera un florecimiento extraordinario del Municipio, que se asoma en el siglo XI, se consolida en las siguientes centurias y comienza a declinar a medida que el poder real se impone de manera cada vez más drástica sobre los Municipios.

### **La reconquista y los fueros municipales**

Deseamos detenernos un poco en la recuperación que los españoles hicieron de su territorio, porque este movimiento histórico como ya se dijo rindió buenos frutos para los Municipios, que encontraron reconocimiento a sus derechos y respuesta a sus demandas de parte de los reyes españoles, para los cuales era muy conveniente su respaldo, tanto para oponerse al dominio musulmán como para imponerse a las presiones que recibían de la aristocracia y otros grupos dominantes.

Fue así muy frecuente que los reyes concedieran “fueros” a los Municipios en los que conferían ciertos privilegios, exenciones de cargas o establecían medidas para mejorar las condiciones de sus moradores. Tales fueros se denominaron también “cartas pueblas”, documentos que se utilizaron también para conceder también ciertos derechos en los Municipios que los reyes fueron repoblando y que estaban en manos de los árabes.

Los fueros adoptaban la forma jurídica de pacto, convenio o contrato entre el rey y sus vasallos; dichos fueros escritos solían estar precedidos de un derecho consuetudinario.

Entre los fueros más antiguos están los de León de 1020, de Jaca de 1064, de Toledo de 1085, de Burgos de 1073, de Zaragoza de 1118, acordado entre el rey Alfonso IX y las Cortes; este documento muchos anterior a la carta magna inglesa, contiene cláusulas en las que el monarca reconoce la limitación de su autoridad por la voluntad del reino, representado en las Cortes por los miembros principales de cada ciudad y también del clero, y se extiende su aplicación a todos los habitantes del propio reino.

Mucha relevancia tuvieron también los fueros de Aragón, que se practicaron inicialmente a nivel municipal, y después fueron objeto de una compilación en 1247, aprobada en las Cortes de Huesca y promulgada por Jaime I. Típica institución aragonesa fue el “Justicia”, mencionado como antecedente del amparo, funcionario de carácter judicial que eras “como muro contra toda opresión y fuerza, así de los reyes como de los ricos hombres”.<sup>105</sup> Más aún: la propia frase con que se consagraba a los reyes de Aragón nos habla de la consideración que merecía la organización local, cuyo representante le advertía: “nosotros que somos tantos como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”.

La reconquista guarda un marcado paralelismo con la aparición de los fueros municipales. La invasión musulmana había sido tan incontenible que sólo quedaron focos de resistencia en el norte de la península (recuérdese particularmente en Asturias la victoria de su rey Pelayo contra una invasión musulmana en el valle de Covadonga -708 d.C.-). Pero una vez que comienza la reconquista de manera firme, los monarcas fueron concediendo simultáneamente fueros a los Municipios; así, el mismo año que convocó Alfonso V al Concilio de León expide también los correspondientes fueros; en el propio año que Jaime I de Aragón soluciona sus problemas con los nobles que habían desatado una guerra civil, o Alfonso VII de Castilla conquista Toledo se expiden también los respectivos fueros.

---

<sup>105</sup> López de Haro, Carlos. La Constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor. Madrid, España Reus, 1926; Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina. Driskill, 1979, t. III, pp. 888 y ss.

### **Del cabildo abierto al cabildo cerrado**

Durante el siglo XI el Municipio español se desarrolló normalmente a base del concilium, una asamblea en la cual los habitantes del Municipio fueron poniendo en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos por los monarcas. Este movimiento fue particularmente visible en los Municipios de Castilla y en los territorios aragoneses que se habían repoblado. Existían también, empero, algunos Municipios en los que todavía los señores siguieron rigiendo la vida local, principalmente en Navarra.

Corresponde el concilium a la etapa que se ha denominado “*de cabildo abierto*”. “*El cabildo abierto o asamblea general de vecinos se congregaba “el domingo al son de la campana para tratar de resolver los asuntos de interés general”; en dicha reunión disfrutaban de voz y voto todos los aforados, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios*”.<sup>106</sup>

La forma de concejo abierto, de sencilla práctica, tuvo una efímera duración, substituyendo sólo en comunidades municipales de pequeñas dimensiones. Sustituyó a esta especie de democracia directa el concejo cerrado o ayuntamiento, integrado por personas electas por la vecindad, lo que implica la aplicación de la democracia representativa.

El gobierno de los Municipios en el cabildo cerrado se torna más complicado. El cabildo era dirigido por los alcaldes de elección popular (designados también con el nombre de ordinarios o de fuero), que junto con los regidores formaban los Ayuntamientos. Había en el llamado “regimiento” un número variable de regidores, lo cuales en ocasiones llegaban a 36; los regidores se nombraban por elección o por sorteo, insaculando los nombres de las personas que reunían las condiciones del cargo.

---

<sup>106</sup> Ochoa Capos, Moisés. La Reforma Municipal. Historia Municipal de México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México. p. 80.

Existían en el ayuntamiento, además otros oficios concejiles, el alférez real o alférez mayor, que llevaba el pendón de la ciudad; dos fieles ejecutores, nombrados por el regimiento con el mandamiento de hacer cumplir las ordenanzas municipales; el procurador sindico, elegido anualmente por los regidores, para velar por los intereses de la comunidad en las cuestiones judiciales y administrativas; un mayordomo, que cuidaba de los bienes comunales; un escribano de concejo, nombrado por el rey. Se contaba también, por último, con dos porteros, el pregonero mayor y un corredor de la lonja.

Sobre la autonomía del ayuntamiento español abrumó con el tiempo la fuerza del poder real. Para controlar los Municipios, la autoridad central instituyó diversos funcionarios, tales como los corregidores, gobernadores y alcaldes mayores, quienes eran nombrados por el soberano como sus representantes provinciales. Esta fórmula fue generalizada por los reyes católicos, quienes dividieron el territorio castellano en sesenta y seis corregimientos; la figura del corregidor tuvo mucha fuerza, como funcionario provincial estaba a cargo de la supervisión de los Ayuntamientos, nombraba lugartenientes en aquellos lugares donde no residía en persona o no había alcaldes ordinarios, como se llamaron ahora los inicialmente denominados “de fuero”.

Los nombramientos de los principales cargos municipales, además, que en un principio dependían del cabildo, se vieron afectados más tarde por la venta de los oficios concejiles. Desde principios del reinado de Carlos V empezaron a conceder cargos públicos a perpetuidad, que redundaban en provecho económico del favorito, aunque luego tales sumas pasaron a beneficiar al tesoro público –cosa que no ocurre en la actualidad-. Los oficios municipales, por tanto, se convirtieron en una merced real, ya a mediados del siglo XVI se vendían en pública subasta la mayoría de los oficios de regidores, alféreces y alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros.

## **La decadencia del antiguo Municipio español**

A mediados del siglo XV, concretamente en 1453, se produjo la toma de Constantinopla por los turcos y la caída del Imperio Romano de Oriente, que marcó de manera oficial la terminación de la Edad Media y el comienzo de la Edad Moderna. En el orden político se formaron en los países europeos los grandes Estados nacionales -tal es el caso de España-; en consecuencia acontecerá también la monarquía absoluta, que se caracterizó por la centralización del poder en el rey y causó sus naturales efectos sobre el Municipio.

De esta manera. En España, desde el siglo anterior, una vez que los reyes habían logrado recuperar sus territorios, así como someter a la nobleza, habían iniciado la centralización y dictado medidas para contener a las comunidades municipales.

En la notable obra jurídica de Alfonso X, el sabio, está uno de los primeros intentos; este monarca formula el Fuero Real, concluido entre 1252 y 1255, con el propósito de uniformar los fueros municipales de acuerdo con sus tendencias personales; sin embargo, tal ordenamiento “no se promulga como una ley municipal general, se fue otorgando como fuero a las ciudades que carecían de él e incluso a otras que ya tenían uno anterior”.<sup>107</sup>

Los sucesores de Alfonso X, ente ellos su bisnieto Alfonso XI y Enrique II, “usaron en gran medida de la facultad de colocar jueces reales en los Municipios, ya reservándose por completo la facultad de nombrar alcaldes (excluyendo el nombramiento popular), ya colocándolos junto a los foreros, o sustituyendo a éstos cuando daban pretextos con abusos e injusticias”.<sup>108</sup>

---

107 García Gallo, Alfonso. Curso de Historia del Derecho Español. 5ª ed. Edit. Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, España, 1959, t. I, p.253.

108 Altamira y Crevea, Rafael. Historia de España, 2ª ed., Barcelona España, Edit. Herederos de Juan Gili Editores, 1909, t. I, p. 47.

Pero no solo influyeron sobre el Municipio los funcionarios de carácter provincial a que hicimos referencia, sino también se encargó al cuidado de los alcaldes del rey muchas ciudades importantes (entre otras, Burgos, Sevilla, Córdoba, Jaén, Murcia, Alicante, etcétera). Aun aquellas comunidades que tenían añejos privilegios sufrieron el acoso real, al cual tuvieron que oponerse durante muchos años.

Se torna todavía más sistemática la centralización con los reyes católicos, Fernando e Isabel; como bien lo expresa Altamira y Crevea, la terminación de las querellas entre la realeza y de la propia reconquista, “es la obra de los reyes católicos, que cierran así la Edad Media, a la vez que fundan la Monarquía Moderna y la unidad política y territorial de España, en los límites posibles entonces. Son de este modo, el eslabón que une a dos edades, pero más inmediato a la nueva”; en cuanto a su concepción del poder, “centralizadores si lo fueron en sus reinos respectivos y en el sentido de llevar a la monarquía todos los poderes efectivos del estado y de suprimir o subordinar a ella todas las antiguas autonomías cualesquiera que fuera su carácter”; en tal virtud, usaron los reyes católicos de los procedimientos ya conocidos: Nombramiento de corregidores, envío de pesquisidores, cuando los alcaldes no podían resolver alguna cuestión o de veedores o visitadores para revisar las cuentas.<sup>109</sup>

Durante el reinado de Carlos V la centralización devino en un franco enfrentamiento con los municipios. La preferencia de este emperador por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en el origen del levantamiento de los comuneros de Castilla, mismo que después se extendió a otras regiones del territorio Ibérico. Ahí se resolvió el dilema estado-municipio, pues después de sofocado dicho levantamiento se inició el declive definitivo de esta institución.

Las querellas entre los comuneros y el emperador Carlos V duraron algunos años. Cuando este rey, que había pasado muchos años en Flandes, accedió al trono, llevó consigo a muchos colaboradores de aquellas tierras, quienes se caracterizaron por su

---

109 Altamira y Crevea, Rafael. Op. cit., t I, p. 583, t. II, pp.445 y ss.

rapacidad, promovieron la venta de oficios municipales y la elevación de tributos a las comunidades, la nobleza y hasta el clero. Contra tales excesos, el ayuntamiento de Toledo, al cual se sumaron después otras comunidades, iniciaron diversas acciones para oponerse a las medidas que lastimaban sus derechos, algunas de las cuales desencadenaron la violencia y graves atentados contra funcionarios reales, hasta que después de múltiples instancias ante el rey, que la mayor parte del tiempo estuvo ausente en Alemania, pasaron a las armas y se enfrentaron al ejército real, no sin antes dejar constancia de sus reclamos en diversos documentos. Esta guerra de las comunidades contra el poder real terminó trágicamente con la derrota de los comuneros en los campos de Villamar en abril de 1521; su jefe, don Juan de Padilla, quien había sido regidor del ayuntamiento de Toledo, junto con otros dirigentes comuneros, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el obispo Antonio de Acuña, fueron ejecutados y desterrados muchos de los vecinos que habían participado en el levantamiento.

#### **2.1.4. El Municipio en Francia**

El municipio en Francia es imperativo para entender por una parte, su influencia en el municipio mexicano y por la otra, la naturaleza de esta institución.

Los historiadores nos señalan que entre los siglos XI y XIV reaparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia, a principios del siglo XII este país, era un gran reinado desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo. El municipio con los usos y costumbres que se saben tenían anteriormente.<sup>110</sup>

En 1189 a los habitantes de Saint Riquier, se les autoriza seguir “*costumbres razonables*” ya observadas anteriormente y solo añade que podrán: Nombrar un alcalde en su municipio todas las veces que lo quieran y lo juzguen conveniente.<sup>111</sup>

---

110 Petit–Dutaillis, Ch. Los Municipios Franceses, Trad. José López Pérez. Colección “La Evolución de la Humanidad”. t. LXV, UTEHA, México, 1ª ed. en español, 1959, México, p. 1.

111 Petit–Dutaillis, Ob. cit., p. 111.

Es pertinente aclarar que a estos habitantes ya se les había concedido el municipio en 1126 por Luis VI, quien sin embargo, les había prohibido tener alcaldes.

En 1108 Braudry, obispo de Noyon, constituyó el municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el Papa y por el Rey. De ello notificó en una breve carta a todos los cristianos, pero no habla ni regula la administración ni la organización de la ciudad.

A principios del siglo XII Guillaume Televas, Conde de Pont-hieu, vendió a los burgueses de Abreville el derecho a formar un municipio, pero sin otorgarles un documento fehaciente y es hasta fines del mismo siglo cuando obtienen la carta que les concede los derechos y las costumbres.

Cabe destacar con este antecedente, otra forma jurídica para la instauración de un municipio, es decir, la venta de derechos.

En la misma época la ciudad de Saint-Omer, es autorizada por el conde de Flandes, quien señala: Concedo las leyes y costumbres antedichas y jurado, subsista y permito que sea disuelto por nadie.<sup>112</sup>

En 1227 Teobaldo IV, Conde de Champagne, concede el municipio a los habitantes de Fismes, Expresando: Ante todos los hombres me han jurado fidelidad para siempre y han jurado ayudarse mutuamente según su poder, he aquí por otra parte las instituciones de este municipio.<sup>113</sup>

Por otra parte, Luchaire manifiesta: Cuando ese movimiento popular, ha tenido como resultado no sólo asegurar para el pueblo, las libertades de primera necesidad que reclamaba, sino también disminuir en su provecho la situación política del señor, arrebatando a este una parte de sus prerrogativas señoriales, no solo ha surgido una

---

112 Petit-Dutaillis, Ob. cit., p.111

113 Idem.

ciudad con franquicias, sino un señorío burgués, investido de cierto poder judicial y político.<sup>114</sup>

Dicho autor se lamenta de las lagunas enormes, de las contradicciones e incoherencias que tienen las cartas y por lo poco y tan mal que informa acerca de la naturaleza del funcionamiento del municipio.

Para Dutailis, la característica primordial era la munia o juramento.

Conceder el municipio a un grupo de burgueses de una ciudad, era permitirles formar una asociación, ligarse unos a otros por juramento.<sup>115</sup>

Según él, la única concesión del municipio en el siglo XII, es el permiso para asociarse por juramento, este autor nos dice: Sin asociación por juramento no había municipio y bastaba esa asociación para que hubiese municipio.<sup>116</sup>

Así que municipio, en la acepción que recoge Dutailis, tiene exactamente el mismo sentido que un juramento común.

Breuingny, en su investigación sobre las comunas, ha enunciado la teoría sobre los caracteres distintivos de lo que llamamos municipio.

Primero es la asociación jurada y el otro es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraba siempre una jurisdicción más o menos extensa, confiada a magistrados del municipio elegidos por este.

Sin embargo, las cartas por medio de las cuales se concedía el municipio, no son todas similares, hay algunas más extensas, otras obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes.

---

114 Petit-Dutailis. Ob. cit., p. 26.

115 -Idem.

116 Ibid., p. 27.

Hay cartas que sirven para dar solución a asuntos particulares, por ejemplo Dutailis <sup>117</sup> cita el caso de Roye, donde un pastelero había envenenado a sus clientes lo que motivó que en la carta donde se autorizaba al municipio, se le diera derecho al alcalde para prohibir la fabricación de pasteles nocivos. Asimismo en Dunoise, ante el congestionamiento del tráfico de carreteras se dan reglas en la carta concesión del municipio, para regular este problema.

A lo anterior habrá que sumar, que en el otorgamiento de dicha carta no sólo dependía mucho de la benevolencia del señor que la otorgara, sino también de la capacidad de los súbditos para pagar más o menos caros sus favores.

También debemos tomar en cuenta el tamaño de la ciudad, ya que existían pequeños Burgos rurales, aldeas y ciudades industriales o comerciales prósperas; también debemos tomar en cuenta que algunas ciudades ya habían conquistado importantes prerrogativas por lo que, en las cartas sólo se reconocían y confirmaban.

En medio de todas estas diferencias sin embargo, era homogénea la solemnidad y formalidad que se observaba al ser redactadas las cartas en forma de diploma, principiando por una invocación a Dios.

En cuanto a su contenido podemos mencionar algunas peculiaridades, en primer lugar, la cláusula de juramento de ayuda mutua; en segundo lugar, otra que se observa en la carta municipal de Lyon, era la obligación de tener una casa o viña, o bienes muebles suficientes para en caso necesario dar satisfacción a la justicia.

Normalmente se establecen garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos, el propio concedente se fija limitaciones, prohibiéndose a sí mismo los actos de violencia y las exacciones (abusos).

---

117 Petit-Dutailis. Ob. cit. p.27 y s.

Se establece también una garantía de orden judicial, evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias. Se concede ya la caución para garantizar la libertad, las reglas del procedimiento aseguran que nadie podrá ser juzgado fuera de su ciudad. Se reglamentan las penas y se establecen tarifas de multas, algo muy importante es que se garantiza la paz del mercado, cualquiera que vaya a la feria o al mercado no debe ser detenido ni inquietársele.

Otras garantías que en mayor o menor grado se establecen en las cartas, son las de orden fiscal, ya que se dispone que no se gravaran con tasas arbitrarias, ni habrá requisas; las imposiciones señoriales y los deberes de patrullas, aunque no son abolidas, si son reglamentadas.

Debemos destacar la obligación que tenían los vecinos de tomar las armas cuando fuere necesario defender los derechos y libertades del municipio, ya fuera contra algunos vecinos osados o contra el propio señor feudal.

Cabe destacar que la conquista esencial de los municipios ha sido la libertad personal; ya que aunque las cartas municipales se diferenciaban entre sí, en algunos aspectos todas abolían la servidumbre personal y los impuestos arbitrarios y se decía que el que pertenecía a un Municipio era un hombre libre, el aire de la ciudad hacia libre al hombre.

Por ello la finalidad principal de las cartas, era dar garantías contra arbitrariedad y el medio, para alcanzar ese fin era el autogobernarse y excluir del municipio a los agentes señoriales.

En efecto, los municipios tenían autonomía judicial y administrativa; el norte de Francia, contaba con los municipios más independientes; en las fronteras, al rey sólo le interesaba tener una plaza firme y burgueses fieles, ya que a sus agentes les es difícil en algunos municipios vigilar estos lugares.

En el aspecto judicial la autonomía es completa, los municipios mismos administran su justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del “Tribunal del Rey”.

En otras partes, las autoridades locales colaboran como inspectores o gozan de derechos de policía.

Otro de los motivos por el que nacen los municipios, es por una necesidad absoluta de paz para poder progresar.

Los mercaderes y artesanos eran en muchas ocasiones tiranizados o sus ocupaciones impedidas por las riñas o cruentas guerras de facciones, lo que hacía que reinara una inseguridad nociva para su comercio. Las afueras de la ciudad por consecuencia, eran lugares aún más inseguros.

Luchaire señala: Que fue ese deseo de paz lo que llevó a los señores feudales a autorizar la formación de dichos vínculos municipales, ya que en muchos de ellos comprendieron que la población urbana solamente podría enriquecerlos si vivía en seguridad.<sup>118</sup>

En efecto, entre las causas que dieron origen a diversos municipios, fue la búsqueda de la paz ante un estado casi permanente de lucha entre los señores feudales y el clero por un lado y los burgueses por otro.

Como apoyo de la postura anterior, se puede observar que en muchas cartas municipales aparece una cláusula de amnistía para los que anteriormente se habían opuesto al señor feudal y se menciona repetidamente la idea de la paz como factor indispensable para el progreso.

---

118. Luchaire, Citado por Ch. Petit-Dutaillis. Ob.cit. p. 31.

En la carta de Lyon, que puso fin a la lucha entre los burgueses, por una parte y el clero y los caballeros, por la otra, se puede observar dicha cláusula de amnistía, mientras que en Tornuai de Hedin, se especifica que la autorización para crear el vínculo municipal se concede “para la paz del país”, “en vista de la paz que hay que conservar en el porvenir”.

Otra de las razones por lo que eran concedidas las autorizaciones para crear un Municipio, lo fue el apoyo militar que podría prestar esa asociación jurada municipal.

Luchaire señala: Las ciudades elevadas a la dignidad de municipio investidas de cierta soberanía, del derecho de nombrar a sus magistrados, de gobernarse por sí mismas, han cesado de pertenecer a la clase de pecheros o de villanos. A título de señores colectivos se han convertido en miembros de la sociedad feudal.<sup>119</sup>

En la cancillería de Felipe Augusto, existe un registro de municipios y había un grupo de 39 municipios que debían suministrar efectivos de gente y armas, es decir, eran verdaderos señoríos populares organizados militarmente.

El carácter militar de los municipios es un hecho que se puede confirmar observando el sello de muchos municipios, en donde aparece la esfinge de un guerrero armado y caballo galopando, esto representa al alcalde quien mandaba la milicia ligada a su deber por el juramento municipal.

En el siglo XII la concesión del municipio consistía en el reconocimiento o en la creación de una asociación jurada y su causa principal, era la necesidad de paz y de seguridad interior en la ciudad, pero después los señores encontraron un magnífico aliado militar en la defensa del territorio, razón por la cual también empezaron a estimular la creación de municipios.

---

119 Dutailis. Ob.cit. p. 31.

En la carta concedida por Enrique II, se establece ya esa finalidad militar al señalar que, “les concedió además que tengan un municipio para la defensa y seguridad de su ciudad y sus bienes”.

*El mismo Rey en -1199- señala: Concedemos a todos los hombres de la Rochelle y a sus herederos un municipio jurado en la Rochelle, con el fin de que puedan defender mejor y conservar más íntegramente sus propios derechos y que para sostenerlo y para sostener sus derechos y los nuestros y los de nuestros herederos, ejerzan y empleen la fuerza y el poder de sus municipios cuando sea necesario, contra todo hombre, salvo, nuestra fidelidad.<sup>120</sup>*

A partir del siglo XII, se fomentan y establecen municipios en los puntos estratégicos importantes, ahí donde los reyes de Francia se sientan amenazados, ya sea en las fronteras como Inglaterra, o bien en la Alemania o en la Flamenca y aunque el rey no revela los motivos y aparenta que concede a sus burgueses el derecho de fundar municipios solo por amor hacia ellos, la situación geográfica y las amenazas o conato de guerra con el país colindante demuestran claramente los motivos.

Algunos municipios como la comuna de Lammes, una de las principales ciudades al norte de Francia, en la que el gremio de artesanos y comerciantes era muy prospero, pero explotado por el obispo y los nobles, para sacudirse de esta dominación tuvieron que comprar del obispo y la nobleza la libertad de organizar una comuna popular para gobernarse y así acudieron al templo y solemnemente hicieron un pacto común y designaron alcalde.

En todas las ciudades convertidas en municipios, se rigió un poder que favorecido hábilmente por los reyes, pronto rivalizó con la potestad feudal y cuyas fuerzas combinadas con las de la corona, no tardaron en despojar a los señores de la mayor parte de las prerrogativas que habían usurpado a su vez, a la corona.

---

120 Dutailis. Ob.cit. p. 86.

Estos municipios designaron doce consejeros, quienes tenían facultades para convocar a los vecinos tocando la campana a fin de celebrar asambleas comunales, diseñaron su propio estandarte municipal como símbolo para gobernarse a sí mismos, tuvieron su propio sello para sancionar las decisiones municipales.

Quienes no tuvieron oro para pagar el precio de su libertad, la conquistaron a sangre y fuego, otros la obtuvieron a través de un acto aparentemente gracioso, el atraer inmigrantes para fortalecer las ciudades y darle mayor valor a su dominio.

La causa principal del debilitamiento del municipio en Francia, fue la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; sin embargo, existen también otras causas para ese debilitamiento.

Tenemos por ejemplo, el sentimiento de indiferencia, de apatía, el desinterés de la población, sobre todo en aquellos municipios que habían nacido con cierta fragilidad, a los cuales nadie se preocupó de fortalecerlos.

También contribuyeron al debilitamiento de los municipios, las pretensiones alcanzadas por los reyes, quienes después de haber obtenido gracias a la unión cívica y a la solidaridad, tal fuerza y tal vigor, habiéndose fortalecido y consolidado su poder, ya no requieren esa alianza con los municipios y por lo tanto, ya no los estimulan, sino por el contrario, los oprimen y hostilizan.

Otra de las causas importantes del decaimiento de los municipios, es sin duda el hecho de que la corte, las oficinas reales y señoriales, se convirtieran en un importante polo de atracción de hombres instruidos y competentes para el manejo de la administración.

Eduardo Maugis nos dice: Los cargos reales y señoriales atraían a los jóvenes burgueses instruidos e inteligentes y de este modo los cuadros urbanos no podían renovarse.<sup>121</sup>

---

121 Maugis, Eduardo. Citado por Ch. Petit-Dutaillis, Op. cit., p. 86.

La multiplicación de la burocracia real con funciones vitalicias y lucrativas que ofrecían ilimitadas perspectivas, apartó a lo mejor de la burguesía de los cargos electivos anuales, limitados e inestables, perdiendo así la administración local a sus mejores hombres y llenándose a cambio de hombres improvisados y mediocres, al grado tal que en el norte de Francia los habitantes para elegir un alcalde pidieron permiso al Rey para elegir un extranjero.

Las limitaciones financieras se ahondaron por la falta de capacidad para resolverlas o prevenirlas, esto aunado a las exacciones ruinosas de que fueron objeto algunos Municipios.

Algunos otros municipios fueron revocados por haberse friccionado y enfrentado con el clero, por ejemplo en Saint-Valery, ciudad que se había formado alrededor de una abadía y fue dotada de municipio, los burgueses se enemistaron con los religiosos y fueron excomulgados; finalmente en 1232 los burgueses sitiaron a los frailes en su monasterio y pretendieron hacerles morir de hambre; el Papa Gregorio X envió una carta al señor de la Ciudad, reclamando castigo y una indemnización, quién después de dos años accedió, señalando en su sentencia que jamás campana, torre, alcalde, regidores, jurados, ni comunidades existirían en dicha ciudad, ni alrededores, si no era con permiso y consentimiento de los religiosos.

Luchaire considera que la realeza precipitó por todos los medios la decadencia del régimen municipal y propone una clasificación cronológica en tres épocas para la vida municipal: la primera de semihostilidad real; la segunda, de alianza entre la realeza y los Municipios y la tercera, de sujeción y explotación.

En el periodo de Luis VIII -1610-1643-, se designan intendentes para gobernar los municipios y es Luis XIV -1643-1715-, quien consolida el absolutismo al absorber todos los poderes que estaban distribuidos entre los señores feudales, el clero y el municipio;

abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los intendentes, quienes sólo eran responsables ante el rey.

## **2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

---

El descubrimiento de América, su dominación conquista y la relación que por ende deberían llevar los españoles con los naturales y el régimen territorial del Nuevo Mundo, propició un problema al que solamente el derecho de gentes y las instituciones jurídicas de los españoles darían solución; para 1537, aproximadamente 44 años después del descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI determina que España será la encargada de la colonización y evangelización del territorio –hasta ese momento conquistado- y de los supervenientes, en su disputa de los mismos con Portugal, quedándose a perpetuidad de los reinos de Castilla y León, y sus herederos del territorio conquistado, incluso, el Papa prohibió bajo pena de excomuni3n, emprender acci3n alguna en Indias, as3 como la intromisi3n en la colonizaci3n y evangelizaci3n por parte de los dem3s soberanos de Europa.

Crist3bal Col3n en su primer viaje, funda el Fuerte de Navidad, primer sitio poblado por europeos; para el segundo estaba la encomienda de fundar municipios, siendo consecuencia de estos designios la fundaci3n de la ciudad de Isabela (Rep3blica Dominicana) en 1493, que aun sin cabildo, -pues Col3n se reserv3 el gobierno de la misma para 3l- ya constituye el primer municipio en Am3rica, pues posteriormente se organizar3a un gobierno local.

En 1496 se establece la Nueva Isabela (ahora Santo Domingo); Diego Vel3squez por su parte funda en 1513 la Villa de Bayazo en Cuba, de la cual era gobernador; posteriormente en 1514 y hasta 1515 las de Sanoti, Espiritus, Trinidad y Santiago, Puerto Pr3ncipe (hoy Camaguey) y San Crist3bal de la Habana, la cual en 1519 se convierte en la capital de Cuba.

### **2.2.1. Nueva España**

Así mismo, de manera rebelde Cortés continúa las exploraciones y conquista de territorio sin la autorización de Diego Velásquez, y para evitar que sus hombres volvieran a la isla caribeña, realiza la famosa quema de naves. Hernán Cortés en 1519 fundaba en el continente, el municipio de Villa Rica de la Veracruz, <sup>122</sup> tal cual lo aclara el Doctor en Derecho Reynaldo Robles Martínez: “[...] *los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el municipio, sabedores que era la fuente de poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa, y además el medio idóneo para independizarse de Diego Velásquez*”,<sup>123</sup> pues de esta manera ya no dependían de él, sino directamente de la autoridad del Rey.

Cortés funda este municipio acorde a las disposiciones del derecho español, con un cabildo y su primer ayuntamiento, siendo nombrado capital general y justicia mayor. Cabe mencionar que una vez fundada la villa, se crearon los alcaldes y regidores.

El segundo municipio sería en Puebla, en Tepeaca, en esta marcha Cortés, aliándose con los pueblos dominados por los aztecas, emprende el camino a Tenochtitlán en donde en desigual batalla arrasaría materialmente con la gran ciudad; posteriormente a esta conquista, se traslada a Coyoacán donde fundaría el tercer municipio del continente americano, con calidad de metropolitano.

Los territorios españoles estaban divididos en virreinos: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata.

### **2.2.2. Ordenanzas de Cortés**

Ya constituido en la Nueva España el régimen municipal, se expiden las ordenanzas de Cortés -1524 y 1525-, las últimas señalan la obligación de todo vecino de prestar servicio militar, cultivo de la vid, de la obligación de evangelizar a los naturales, prohibición de exigir a los indios pago en oro de tributos, la residencia por o menos de

---

<sup>122</sup> Navas, Macedonio. Historia de América. Edit. Herrero, México, 1960, p.26.

<sup>123</sup> Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, 10ª ed. Edit. Porrúa, México, 2013, p 66 y ss.

ocho años en el país, la propiedad de los indios a los españoles, la obligación de casarse si fueran solteros y la de traer a sus mujeres al continente si eran casados, construir casa y el premio por los servicios prestados a la corona española, entre otras.

Las villas estaban organizadas con dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, procurador y escribano y no se podía celebrar cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente; el alguacil concurría al cabildo con voz y voto.

“La principal institución política en los pueblos españoles era el cabildo o concejo municipal, pues además de ellas se valió Cortés para legitimar y legalizar su poder, sin que las poblaciones fundadas después por los españoles debieron sujetarse a las ordenanzas dadas por él; hasta que el 13 de junio de 1573 el rey Felipe II emitió las ordenanzas sobre los descubrimientos, poblaciones y pacificación de las indias; gran número de disposiciones pasaron a formar parte de la recopilación de las leyes de los reinos de las indias”.<sup>124</sup>

Uno de los alcaldes representaba a los encomenderos y el otro a los domiciliados, ellos dirigían el ayuntamiento y tenían voto en los asuntos judiciales, a su ausencia eran sustituidos por el alférez real o el más antiguo regidor.

Al alférez le correspondía la aportación del pendón real, proclamar al nuevo rey y mandar la milicia ciudadana.

Los regidores en número de 24, 12 en las ciudades metropolitanas, ocho o seis en las sufragáneas y cuatro en las villas. Los jurados representaban al barrio, atendiendo las necesidades vecinales. Los fieles ejecutores eran dos o más regidores o jurados dedicados a la regulación de pesas y medidas.

El alguacil mayor estaba a cargo del cumplimiento de los cuerdos y decisiones del ayuntamiento, castigo de los infractores y la ronda del día y de noche. El procurador

---

124 López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, Edit. UAEM, México, 1999, p. 61.

general llevaba la representación jurídica del municipio, era el apoderado legal del ayuntamiento y representaba al mismo en los asuntos frente al rey.

El escribano tenía fe pública y custodiaba e archivo del concejo. El mayordomo era el encargado de la casa capitular. El depositario tenía funciones de tesorero. Existían además otros cargos como pregonero, corredor de lonja, maceros, porteros, alcalde de cárcel y sayón o verdugo. Asimismo, había una hacienda municipal encargada de los gastos, ingresos y egresos del ayuntamiento.

### **2.2.3. Agregaciones**

Los ayuntamientos de indios, llamados de agregaciones -creados por el afán de evangelización y fundados por orden del rey, donde los indios eran adiestrados en el manejo del gobierno y solo podían ser desintegrados por disposición de mismo-, estaban integrados por los siguientes funcionarios: alcalde ordinario, cuatro regidores, un escribano o quipucamayó, alguacil, alférez real, pregonero, portero y sayón, cuyas funciones eran idénticas a las realizadas en los ayuntamientos españoles.

En 1759 se establecen en los ayuntamientos los cargos de alcaldes de cuartel y de barrio. De igual manera que en los ayuntamientos españoles, en la Nueva España dos tipos de cabildo: el abierto y el cerrado, ambos con las características anteriormente señaladas, pudiendo ser de sesiones ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas.

Al respecto, Eduardo López Sosa señala las funciones de estos ayuntamientos:

- “1.- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- 2.- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3.- El cuidado del disfrute común de los pastos y montes.
- 4.- Corte y plantación de árboles.
- 5.- El remate de los derechos de vender carne y pan.
- 6.- La formación de sus ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey.
- 7.- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.

8.- La administración del municipio, inspección de cárceles, hospitales y cementerios

9.- La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento”.<sup>125</sup>

El ayuntamiento, para su sostenimiento tenía dos tipos de bienes, los comunes y los propios. También contaba con depósito y alhóndigas, el primero era un seguro agrícola, en tanto las alhóndigas eran almacenes para granos, en donde se depositaba la venta del productor. El ayuntamiento era el encargado de vender el mismo, ya que el productor solo podía vender a otro particular la misma cantidad que ocupaba para su consumo.

#### **2.2.4. Intendencias**

En 1767 se reforma el régimen municipal, pues se crea la institución del intendente que viene a remplazar a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, restando facultades a los ayuntamientos y centralizando el poder en la Corona.

La autonomía de los municipios quedaría más restringida por la Constitución de Cádiz - 1812-, jurada en la Nueva España con el régimen de los perfectos políticos quienes presidían el gobierno municipal sujetando los ayuntamientos a su voluntad.

En este rubro, la independencia de México daría un nuevo rostro a la -hasta ese momento- antigua institución española, siendo entonces cuando nacería el municipio mexicano.

#### **2.2.5. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824**

El movimiento independentista que comienza en 1818 en Dolores Hidalgo, culmina con la independencia de México del reino español y se formaliza con el Plan de Iguala y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano -18 de diciembre de 1821-, el acta

---

<sup>125</sup> López Sosa, Eduardo, Ob. cit., 67.

constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y la propia Constitución del 4 de octubre de 1824, que reconocieron la organización municipal.

La primera constitución del Estado de México, nos relata el Doctor López Sosa:

*“[...] dada en Texcoco el 14 de febrero de 1827, dispone en su subtítulo III, parte segunda, artículos del 152 al 170 en cuatro capítulos o relacionado con el gobierno político y administrativo de los pueblos.*

*Capítulo I de las autoridades por quienes se ha de desempeñar, aquí indica que sean los prefectos, subprefectos y los Ayuntamientos.*

*Capítulo II de los prefectos aquí indica que serán los encargados del gobierno político.*

*Capítulo III de lo subprefectos, quienes serán una especie de auxiliar de los prefectos.*

*Capítulo IV de los Ayuntamientos [...] integrados por alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos y de regidores nombrados por elección de los vecinos de la municipalidad mediante electores (art. 161) y [...] los artículos 169 y 170 que establecen las atribuciones de los alcaldes y de los Ayuntamientos; correspondiendo a las primeras funciones estrictamente judiciales y de órgano ejecutores de las determinaciones del ayuntamiento; y al ayuntamiento funciones administrativas y de legislación”.<sup>126</sup>*

### **2.2.6. La Constitución de las Siete Leyes de 1836**

Ya para 1836, la constitución de las Siete Leyes dispuso que las autoridades municipales deberían de ser de elección popular, pero al año siguiente se decreta la suspensión de los ayuntamientos, remplazándoles por jueces de paz con subordinación a los prefectos.

En 1845 se restablecen los ayuntamientos, y para 1848 se crea la legislación para los fondos municipales; en 1851 se restaura el ayuntamiento de la Ciudad de México, pero

---

<sup>126</sup> Constitución Política del estado de México de 1827. Citada por López Sosa, Eduardo. Op. Cit., p. 69.

cuando regresa Santa Anna, solo se conservaron los concejos municipales para los estados.

### **2.2.7. El Plan de Ayutla y la Constitución de 1857**

El Plan de Ayutla restablece los ayuntamientos en el país, más en la constitución federal del 5 de febrero de 1857 no se establece reforma para los municipios; con la reforma juarista se estabiliza el municipio y los estados tienen la facultad de organizar su gobierno interior.

El estado de México había expedido dos constituciones posteriores a la antes mencionada, la de 1861 y la de 1870; la primera en el capítulo XVIII dice respecto al gobierno interior que los jefes políticos, ayuntamientos y municipios estarán a cargo del mismo.

El capítulo XIX se refiere a los jefes políticos y el XX habla de los ayuntamientos y municipales; en el artículo 104 establece que en todo pueblo con más de 4,000 habitantes habrá un ayuntamiento, -es decir, no señala que son los municipales, sino que se entiende que son una especie de delegados municipales- y el 108 indica la necesidad de saber leer y escribir para ser alcalde.

La Constitución de 1870 en su título IV se refiere a la organización interior del estado, expresamente en el artículo 109, que a la letra dice: “[...] El Estado se divide por su gobierno interior en distritos municipales y Municipios, que se gobiernan por jefes políticos, sujetos inmediata y directamente al gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas[...]”.

*“La monarquía moderada, durante el imperio francés, así como la centralización, ahogó la vida municipal [...] acabando con la libertad municipal”.<sup>127</sup> “Durante la dictadura del Gral. Porfirio Díaz se vio disminuida la institución municipal, pues la ley de organización municipal de 1903 indicaba que los prefectos políticos eran la*

---

<sup>127</sup> López Sosa, Eduardo. Op. cit., p. 71.

*primera autoridad local (artículo 60) y que eran los jefes de todos los servicios en la municipalidad (artículo 61), estando subordinados al gobernador del Estado”.*<sup>128</sup>

### **2.2.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Con el derrocamiento de Porfirio Díaz (José de la Cruz Porfirio Díaz Mori), se crea un nuevo orden constitucional, el cual era ideario político revolucionario que enarbolaría la autonomía municipal como uno de sus principales postulados; de esta manera, el constituyente de Querétaro que origina nuestra Carta Magna de 1917, plasma en la misma el principio de libertad municipal, “así lo reconoció la segunda comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer jefe expresó que el nacimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.<sup>129</sup>

Aludiendo al establecimiento del municipio como la base de la administración política y municipal de los estados, y desde luego del país, siendo sus rubros más importantes señalar que en el municipio debe de ser independiente su ayuntamiento, formar su propia hacienda municipal también independiente y tener personalidad jurídica.

La comisión dictaminaba que los municipios tenían que tener garantizada su hacienda por la Constitución y sometieron el siguiente texto: Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

*II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán*

---

<sup>128</sup> López Sosa, Eduardo. Op. cit., p. 72.

<sup>129</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit, p.117.

*nombrar inspectores para efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.*

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

*El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente [...]*

Dos aspectos que no contribuyeron a la autonomía municipal fueron: a) que cada legislatura fijaba los ingresos que se le otorgarían al municipio y b) la competencia otorgada a la Suprema Corte de Justicia para conocer de los asuntos entre el municipio y el estado, que de cualquier manera marca la permanencia de la misma constitución.

Las reformas siguientes al artículo 115 de la constitución federal en relación con el municipio han sido:

- *Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III. 14/Agosto/1928 20/Agosto/1928 Surtirá sus efectos en las elecciones de diputados a las Legislaturas de los Estados, en las fechas, en que, de conformidad con sus Constituciones Políticas locales y leyes electorales respectivas, se verifiquen, a partir de la promulgación de la presente Ley. Se establece el número de representantes en las legislaturas locales, señalándose a los Estados un mínimo de siete diputados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve si rebasan esa cantidad y de once si son mayores de 800 mil habitantes.*
- *Se reforma todo el artículo. 29/Marzo/1933 29/Abril/1933 Se aplica el artículo 3o. del Código Civil Federal. El municipio libre es la base de*

*la división territorial y organización política y administrativa de los estados, siendo administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Los funcionarios municipales no podrán ser reelectos para el período inmediato, sólo los suplentes podrán ser electos como propietarios. Los municipios tendrán personalidad jurídica y administrarán su hacienda. Los Gobernadores de los estados por elección popular, ejercerán su encargo únicamente por cuatro años, terminados los mismos en ningún caso y por ningún motivo podrán ocupar el mismo. Tampoco podrán ser electos para el ejercicio siguiente el gobernador sustituto o designado para concluir el período y el gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla la falta del constitucional en los dos últimos años del período. Los diputados locales propietarios no podrán ser reelectos por el período inmediato; los diputados suplentes sí podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente con el carácter de propietarios.*

- *Se reforma el párrafo tercero de la fracción III. 28/Diciembre/1942 8/Enero/1943 Se aplica el artículo 3o. del Código Civil Federal. Incrementa el período de ejercicio como Gobernador de Estado a seis años como máximo. Se adiciona un párrafo segundo a la fracción I. Nota.- El decreto de reforma señala erróneamente la adición de un párrafo primero de la fracción I. La fracción constaba, hasta antes de decreto, de un solo y único párrafo; consecuentemente, al adicionarse un párrafo a la fracción, por lógica jurídica éste será el párrafo segundo del mismo. Sin embargo, no se localizó Fe de Erratas ni aclaración respectiva. 31/Diciembre/1946 12/Febrero/1947 Se aplica el artículo 3o. del Código Civil Federal. Los Municipios serán administrados por sus respectivos Ayuntamientos. En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.*

- *Se reforma el párrafo segundo de la fracción I. 13/Octubre/1953 17/Octubre/1953 Se aplica el artículo 3o. del Código Civil Federal. Establece la no reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos para el período inmediato; tampoco podrán ser electos como suplentes, al término de su gestión como propietarios. Se adicionan las fracciones IV y V. 29/Enero/1976 6/Febrero/1976 El día siguiente de su publicación. Estados y municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los centros urbanos. Asimismo, la federación, estados y municipios planearán conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas. Se adiciona con un último párrafo la fracción III. 2/Diciembre/1977 6/Diciembre/1977 El día siguiente de su publicación. Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.*
- *Se reforma todo el artículo. 2/Febrero/1983 3/Febrero/1983 El día siguiente de su publicación. Por principio se dispone la adopción en su régimen interior por parte de los estados, de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y como base de su división territorial, el municipio Libre. El municipio será administrado por un ayuntamiento donde el presidente municipal, regidores y síndicos lo serán por elección popular directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato, lo mismo para quienes desempeñen esos cargos por elección indirecta o designación de alguna autoridad, así como tampoco los funcionarios que tengan el carácter de propietarios. Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus*

*miembros. En caso de declaratoria de desaparición y no procediese la celebración de nuevas elecciones, las legislaturas designarán a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Se otorga personalidad jurídica y manejo de su patrimonio a los municipios, reconociéndoseles a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, teniendo a su cargo los servicios públicos como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la presentación de los servicios públicos que les correspondan. Se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda pudiendo percibir las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Se especifica que sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de pagar contribuciones. Los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; crear y administrar sus reservas territoriales; controlar el uso del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se señala que la federación, las entidades federativas y los municipios, regularán conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas. Destaca que el mando de la fuerza pública en los municipios, lo tendrán el ejecutivo federal y los gobernadores de los*

*estados, donde residieren habitual o transitoriamente. Por otra parte, estos últimos no podrán durar en el cargo más de seis años debiendo ser su elección directa y en ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo. Se enfatiza que nunca podrán ser electos para el período inmediato los gobernadores sustituidos, los interinos ni los provisionales. Se establece que sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o con residencia no menor de cinco años, podrán ser gobernadores. Por lo que respecta a las legislaturas, el número de representantes será proporcional al de habitantes del estado y nunca será menor de siete diputados en los estados de población menor a 400 mil habitantes; de nueve cuando la población sea menor a los 800 mil y once cuando rebasen esa cifra. Los diputados locales no podrán ser reelectos para el período inmediato; los suplentes podrán ser electos como propietarios. Se introduce el sistema de diputados de minoría para las legislaturas locales y de representación proporcional para los ayuntamientos de los municipios. Con base en el artículo 123 de la constitución política, las legislaturas locales expedirán leyes que regularán las relaciones de trabajo en los estados y sus trabajadores. Se reforma la fracción VIII.*

- *Se derogan las fracciones IX y X. 25/Febrero/1987 17/Marzo/1987 El día siguiente de su publicación. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos municipales. Se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia constitución. Se suprimen las referencias a las relaciones entre los estados y sus trabajadores y a la asunción, por parte de éstos y la federación, de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos.*

- *Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo de la fracción II; el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) y el párrafo segundo de la fracción III; los párrafos segundo y tercero, mismo que se recorre para pasar a ser el cuarto, de la fracción IV; las fracciones V y VII. Se adicionan los nuevos párrafos tercero con sus incisos a), b), c), d), e) y cuarto a la fracción II; un nuevo párrafo segundo, recorriéndose en su orden el anterior para pasar a ser, reformado, el nuevo párrafo tercero, a la fracción III; los nuevos párrafos tercero y quinto a la fracción IV y un segundo párrafo a la fracción VIII. 22/Diciembre/1999 23/Diciembre/1999 Noventa días después de su publicación. Establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará conformado con un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Señala, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de sus miembros y no procede su suplencia o no se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluyan los períodos respectivos. Los concejos municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Sustituye la facultad de los ayuntamientos de expedir por la de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal. Nota.- Los párrafos cuarto y quinto de la fracción I intercambian su posición pasando el párrafo cuarto a ser, reformado por adición de enunciados, el nuevo párrafo quinto y el anterior párrafo quinto pasa*

*a su vez sin modificaciones a ser el nuevo párrafo cuarto. Se señala erróneamente adicionado un párrafo tercero a la fracción III en lugar de un nuevo párrafo segundo, mismo que desplaza en su orden al anterior el cual pasa a ser el nuevo párrafo tercero. De igual forma, se incluye erróneamente al inciso i) del párrafo primero, fracción III como reformado. De lo anterior no se localizó Fe de Erratas o aclaración respectiva. Por otra parte, las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales establecerán las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos respectivos para dirimir controversias entre la administración y los particulares. Igualmente, señalarán los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento cuando se afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios, así como las normas de aplicación general para celebrarlos. De igual forma, deberán establecer el procedimiento para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal por imposibilidad del municipio de hacerlo; así mismo, las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Amplía las funciones y servicios a cargo de los municipios, tales como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección traslado, tratamiento y disposiciones finales de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva municipal y tránsito. Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos, facultándoseles además para celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguno de ellos en forma temporal, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el municipio. Establece la exención de contribuciones a los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean*

*utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Dispone que los ayuntamientos 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. Asimismo, que éstos ejercerán directamente los recursos de la hacienda municipal. Al respecto se especifica que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos municipales, en tanto que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos. Amplía las facultades de los municipios para: participar en la formulación de planes de desarrollo regional; intervenir en la formulación de los mismos; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Se señala por último, que el presidente municipal estará al mando de la policía preventiva municipal, la cual acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

- *Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III. 3/Agosto/2001 14/Agosto/2001 El día siguiente de su publicación. Dentro del ámbito municipal, las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse, conforme a la ley.*
- *Se reforma la fracción VII. 17/Junio/2008 18/Junio/2008 El día siguiente de su publicación. Señala la Ley de Seguridad Pública del Estado, como legislación aplicable en lo concerniente a sus actuaciones. Se reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción*

*IV. 22/Julio/2009 24/Agosto/2009 Al día siguiente de su publicación. Indica que el presupuesto de egresos de los municipios deberá incluir el desglose de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo establecido en el artículo 127 constitucional. Se reforma el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I. 31/Enero/2014 10/Febrero/2014 El día siguiente de su publicación. Establece que los gobiernos de las entidades federativas deberán ser democráticos y laicos. Admite la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional siempre que el mandato no tenga una duración mayor a tres años y cumpla con las condiciones que se señalan en el párrafo segundo de la fracción I.<sup>130</sup>*

Es así como se determina el avance que ha sufrido el municipio a lo largo de su evolución histórica en nuestro país. El cual juega un rol relevante en nuestro acontecer jurídico, social, político y cultural.

---

<sup>130</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp. 550-559. ISBN: 968-805-77-0 [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf).

## **CAPÍTULO TERCERO EL GOBIERNO MUNICIPAL**

*“El Estado de derecho, el respeto a la ley, la gobernabilidad del país y las reformas a sus instituciones son la única vía para mantener la paz, la unidad y la certidumbre”.*  
Manlio Fabio.

### **3.1. EL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

---

#### **3.1.1. Consideraciones Generales**

Como se describe en el capítulo anterior el municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados de la federación. Constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas y del que depende la prestación de servicios a la comunidad; es la forma en que el estado descentraliza los servicios, obras y funciones públicas correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y está íntimamente ligado con las ideas de democracia y libertad.

El municipio es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda, cuyo propósito es dar satisfacción a las necesidades colectivas de una población asentada en una circunscripción territorial y administrada por un ayuntamiento.

En México hay 2,447 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal.<sup>131</sup>

Con respecto al Estado de México, nos localizamos en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; y al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán, así como con el Distrito Federal, al que rodea al norte, este y oeste. La extensión territorial del

---

<sup>131</sup> INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones. Tabulador básico. Actualización. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=21702> Consultada el 28 de julio de 2015.

estado es de 22,499.95 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 1.09 % del total del país y ocupa el lugar 25 en extensión territorial, respecto a los demás estados. Cuenta con 125 municipios divididos en por regiones.

### **3.1.2. Número de Municipios por Estado**

En México, el municipio es una de las dos formas de división territorial de segundo nivel, siendo la otra forma las delegaciones. Cada uno de los 31 estados de México está dividido en municipios, mientras que el Distrito Federal está dividido en delegaciones. El número de municipios en cada estado varía, desde un mínimo de 5 en los estados tanto de Baja California como de Baja California Sur, hasta un máximo de 570 en Oaxaca. En total existen 2,447 Municipios en los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado de Aguascalientes cuenta con 11 Municipios, Baja California con 5, Baja California Sur con 5, Campeche 11, Chiapas 122, Chihuahua 67, Coahuila 38, Colima 10, Durango 39, Guanajuato 46, Guerrero 81, Hidalgo 84, Jalisco 126, Estado de México 125, Michoacán 113, Morelos 33, Nayarit 20, Nuevo León 52, Oaxaca 570, Puebla 217, Querétaro 18, Quintana Roo 10, San Luis Potosí 58, Sinaloa 18, Sonora 72, Tabasco 17, Tamaulipas 43, Tlaxcala 60, Veracruz 212, Yucatán 106 y Zacatecas con 58. En total son 2447 municipios más las 16 delegaciones del Distrito Federal dando un total de 2463 de facto.

Como ya ha quedado descrito, el municipio tiene su origen en el antiguo Imperio Romano, eran las ciudades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. De ahí pasó a España, y posteriormente, a América con la conquista española, dando las ordenanzas municipales Hernán Cortés.

La Constitución de 1824 estableció las bases de la libertad de los estados para organizar su régimen interior. Durante el segundo imperio mexicano se utilizó el departamento como división territorial. Finalmente en la Constitución de 1917, Venustiano Carranza reforma el artículo 115 estableciendo que la base de la

división territorial y de la organización política administrativa de los estados de la federación es el municipio libre.

En 1983 se modificó el artículo 115 para otorgar al municipio poder de formular el presupuesto y recaudar algunos impuestos.

Cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular y no hay autoridad entre este y el gobierno del estado. La razón de ser de esta situación es la necesidad revolucionaria de deponer los cacicazgos, pues antes de la Revolución, Díaz reformó la Constitución de 1856 para encuadrar a los caciques bajo la figura del "Jefe Político". Son parte del municipio las congregaciones, pueblos, aldeas, ejidos y ranchos que se encuentren del territorio municipal. Uno de estos pueblos o ciudades funcionan como "Cabecera Municipal", desde donde el presidente gobierna.

### **3.1.3. Integración de Ayuntamientos y la Administración Municipal**

El ayuntamiento está integrado por:

- Presidente Municipal
- Síndicos (según prevea la Ley Orgánica Municipal)
- Regidores, los cuales son electos.

Además por designación y aprobados por el ayuntamiento:

- Secretario
- Tesorero
- Policía, Tránsito
- Demás servidores públicos del gabinete legal y ampliado, en su caso, que ayudan en las actividades ejecutivas del Municipio.

El presidente municipal es elegido por elección popular y dura 3 años. En Coahuila, a partir del 2006, los ayuntamientos son electos cada 4 años.

### **3.1.4. Características del Municipio**

Las características del municipio son:

- Es la base de la organización territorial.
- Es la base de la división política.
- Es la base de la división administrativa.
- Es libre (No hay autoridad entre el gobernador y el municipio.)
- Es libre también porque administra 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 percibirán que las que establezcan sus estados, las participaciones del gobierno federal y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (En varios municipios de la república mexicana se puede contratar servicio de custodia policiaca, como la bancaria y el municipio expide una factura para el cobro de esos servicios, también lo hay en otras líneas de servicio).
- Está gobernado por un ayuntamiento.
- Sus autoridades no pueden reelegirse para el periodo inmediato.
- Tiene personalidad jurídica propia.

El ayuntamiento, puede suspenderse o desaparecer si así lo decreta el Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 115 fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, fundándose en las causales que determinen las leyes del Estado.

Los municipios poseen, por medio de sus ayuntamientos, la facultad reglamentaria en materia de policía y gobierno, así como para la administración pública municipal, los procedimientos en áreas de su competencia, y sobre todo, los servicios públicos que corren a su cargo. (A saber: agua potable, alumbrado

público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública).

Sin embargo, los municipios pueden convenir con los estados sobre la prestación de servicios públicos, si esto les significa la prestación de un mejor servicio.

Las fuentes de ingreso de los municipios son:

- a) Las contribuciones que las leyes de los estados establecen en materia de propiedad inmobiliaria.
- b) Las participaciones federales, que se componen de:
  - Ramo 33.- Recursos que envía la federación al municipio con el fin de que se destinen a un municipio específico, y a un rubro o proyecto concreto del gasto municipal.
  - Participaciones federales destinadas a los estados, en la proporción que determinen las leyes locales.
- c) Ingresos de servicios públicos.

Además, los municipios pueden contraer préstamos con la banca de desarrollo, y con la banca comercial, pero en éste último caso, sólo cuando exista fuente de repago (no se puede utilizar para gasto corriente).

El municipio es responsable por:

- Agua y Drenaje
- Alumbrado Público
- Seguridad Pública
- Tráfico
- Cementerios
- Parques

En coordinación con el gobierno estatal y federal, puede asistir en:

- Educación
- Servicios de Emergencia
- Servicios de Salud

- Protección Ambiental
- Mantenimiento de monumentos y sitios históricos.

### **3.1.5. Estados y Municipios con mayor densidad por Población y Territorio.**

#### **3.1.5.1. Estados ordenados por población en 2014.**

Estado de México: 16 618 929; Veracruz de Ignacio de la Llave: 7 985 893; Jalisco: 7 838 010; Puebla: 6 131 498; Guanajuato: 5 769 524; Chiapas: 5 186 572; Nuevo León: 5 013 589; Michoacán de Ocampo: 4 563 849; Oaxaca: 3 986 206; Chihuahua: 3 673 342; Guerrero: 3 546 710; Tamaulipas: 3 502 721; Baja California: 3 434 944; Sinaloa: 2 958 691; Coahuila de Zaragoza: 2 925 594; Sonora: 2 892 464; Hidalgo: 2 842 784; San Luis Potosí: 2 728 208; Tabasco: 2 359 444; Yucatán: 2 091 513; Querétaro: 1 974 436; Morelos: 1 897 393; Durango: 1 746 805; Zacatecas: 1 563 324; Quintana Roo: 1 529 877; Aguascalientes: 1 270 174; Tlaxcala: 1 260 628; Nayarit: 1 201 202; Campeche: 894 136; Baja California Sur: 741 037; Colima: 710 982.<sup>132</sup>

#### **3.1.5.2. Por Población**

Se considerarán solo los primeros 10 lugares en toda la República Mexicana, considerando al DF en su delegación Iztapalapa la cual cuenta con una población de 1,815,786 habitantes ocuparía el primer lugar, sin embargo consideraremos para el presente estudio en segundo lugar al municipio de Ecatepec De Morelos, Estado De México que cuenta con más de 1,758,384 en tercer lugar Tijuana, Baja California con 1,559,683; en cuarto lugar Puebla, Puebla con 1,539,819; quinto lugar Guadalajara, Jalisco con 1,495,189; en sexto lugar León, Guanajuato con 1,436,480 en séptimo lugar Juárez, Chihuahua con 1,332,131; en octavo lugar Zapopan, Jalisco con 1,243,756; en noveno lugar se encuentra la Delegación Gustavo A. Madero en el Distrito Federal 1,185,772; y en décimo lugar Monterrey, Nuevo León con 1,135,550. El municipio con menor

---

132 <http://www.saberespractico.com/estudios/geografia-estudios/poblacion-de-los-estados-de-mexico/>

población es San Miguel del Río, Oaxaca con una población de apenas 294 habitantes.<sup>133</sup>

### **3.1.5.3. Por Territorio**

En primer lugar Ensenada Baja California con 51,952 km<sup>2</sup>; Segundo lugar Mulegé Baja California Sur con 33,092 km<sup>2</sup>; Tercer lugar Ocampo Coahuila con 26,433 km<sup>2</sup>; Cuarto lugar La Paz Baja California Sur con 20,274.98 km<sup>2</sup>; Quinto lugar Othón P. Blanco Quintana Roo con 18,760 km<sup>2</sup>; Sexto lugar Ahumada Chihuahua con 17,131.5 km<sup>2</sup>; Séptimo lugar Camargo Chihuahua con 16,066 km<sup>2</sup>; Octavo lugar Hermosillo Sonora con 14,880.2 km<sup>2</sup>; Noveno lugar Calakmul Campeche con 13,839.11 km<sup>2</sup>; Décimo lugar Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo con 13,806 km<sup>2</sup>; Décimo primer lugar Mexicali Baja California con 13,700 km<sup>2</sup>; Décimo segundo lugar Comondú Baja California Sur con 12,547 km<sup>2</sup>; Décimo tercer lugar Mazapil Zacatecas con 12,063 km<sup>2</sup>; Décimo cuarto lugar Pitiquito Sonora con 11,979.96 km<sup>2</sup>; Décimo quinto lugar Acuña Coahuila con 11,487.70 km<sup>2</sup>; Décimo sexto lugar Jiménez Chihuahua con 11,074.14 km<sup>2</sup>; Décimo séptimo lugar Ascensión Chihuahua con 11,000.10 km<sup>2</sup>; Décimo octavo lugar Caborca Sonora con 10,721.84 km<sup>2</sup>; Décimo noveno lugar Durango Durango con 10,041 km<sup>2</sup>; hasta llegar a la última posición en donde se encuentra el Municipio de Papalotla, Estado de México con 3,59 km<sup>2</sup>.

## **3.2. REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

---

El municipio tiene su fundamento básico en el artículo 115 de la Constitución General de la República, por tal motivo resulta necesario establecer la evolución que ha tenido dicho precepto constitucional, a partir de 1917, con relación a sus 10 reformas. Las primeras nueve fueron producto de una iniciativa del poder ejecutivo y la décima como resultado de nueve iniciativas presentadas entre los días 23 de octubre de 1997 y el 26 de mayo de 1999.

---

<sup>133</sup> <http://www.snim.rami.gob.mx/> Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

**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:

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

La última reforma al artículo 115 Constitucional fue sometida a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, en sesión del 13 de junio de 1999, y aprobaba por 387 votos a favor y 13 en contra; en el Senado la aprobación fue hecha por 86 votos a favor sin ninguno en contra, y tampoco hubo objeción por parte de las legislaturas de los estados cuando les fue remitido el proyecto de decreto respectivo para su aprobación.

1) Primera reforma. Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928. Consignó nuevas reglas para la elección de los Diputados locales en proporción a la población de las entidades.

2) Segunda reforma. Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933. Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los Ayuntamientos.

3) Tercera reforma. Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943. Señaló que el periodo de gobernadores no debería rebasar los seis años.

4) Cuarta reforma. Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947. Instituyó el voto femenino para las elecciones Municipales.

5) Quinta reforma. Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953. Derogó el contenido de la reforma anterior al establecerse, en el artículo 34 constitucional, el sufragio universal ciudadano.

6) Sexta reforma. Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976. Adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación

de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

7) Séptima reforma. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977. Adicionó un último párrafo a la fracción 3a., introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios de más de 300 mil habitantes.

8) Octava reforma. Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. Reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de consejos municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reiteró, expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas bases normativas de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios, dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

9) Novena reforma. Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987. El artículo 115 constitucional se reservó, en todas sus fracciones, al municipio; lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los estados.

Plantea que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta constitución.

10) Décima reforma. Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Enseguida procederemos a realizar un breve análisis de

dicha reforma, haciendo referencia específicamente a las características, atribuciones y actividades del Municipio.<sup>134</sup>

### **3.3. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO**

---

---

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, contiene:

1) Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular. Los municipios son parte integrante de los estados libres y soberanos, “en todo lo concerniente a su régimen interior”, suscriptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la federación, adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

2) Es la base de la división territorial de los estados.

3) Es la base de la organización política de los estados. El municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la federación.

4) Es la base de la organización administrativa de los estados. El municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública.

5) Es explícitamente libre. El carácter libre del municipio no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado del que forma parte -pues éste sólo lo es en cuanto concierne a su régimen interior- y se equipararía al estado mexicano, lo cual sería absurdo; por consiguiente, la libertad del municipio es relativa y sólo versa sobre cuestiones relacionadas a su ámbito de competencia en su espacio territorial.

6) Es implícitamente autónomo. La autonomía municipal viene a ser “el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva, sin intervención de otros poderes, los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición

---

<sup>134</sup> El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional. México, Secretaría de Gobernación, Centro de Desarrollo Municipal, 2000, pp. 47-50.

libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado”.<sup>135</sup>

En el marco del artículo 115 constitucional, el municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explica como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

### **3.4. ATRIBUCIONES**

---

El municipio, a semejanza del estado, tiene asignadas atribuciones<sup>136</sup> encuadradas en diversas categorías o clasificaciones jurídicas, y son: las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, cada una de las cuales responde a principios distintos por tener caracteres esenciales diferentes, lo que trae como consecuencia una regulación jurídica especial para cada una de dichas categorías.

#### **3.4.1. Función pública**

Se entiende por función pública la atribuida al estado -federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea, en última instancia, una manifestación de su libertad.

---

<sup>135</sup> Fernández Ruiz, Jorge., et al., “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1999, pp. 2-5.

<sup>136</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Ob. cit., pp. 5-6.

Así pues, la función pública se ejerce por medio de una actividad esencial del estado, y, en el caso del municipio, fundada bajo la idea de libertad que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público.

Junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras como son las funciones de fiscalización o control patrimonial del estado, de regulación monetaria, o con la función electoral y la registral, entre otras.

### **3.4.2. Servicio público**

El servicio público consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por particulares mediante concesión. La doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho o también conocido como servicio público propio, identificado como el creado por la ley y atribuido al estado o al municipio, quien lo puede prestar directamente o por medio de particulares a través de concesión; y el impropio, el cual no está previsto en la ley ni reservada su prestación al estado; no obstante, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo.

### **3.4.3. Obra pública**

Entendemos por obra pública a “la realizada o producida por el ente estatal -federación, entidad federativa, municipio- o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público”.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Ob. cit., p. 6.

### **3.5. ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO**

---

El artículo 115 constitucional atribuye al municipio la realización de diferentes actividades<sup>138</sup> en el ejercicio de diversas funciones públicas.

#### **3.5.1. Actividades en ejercicio de función legislativa**

En el segundo párrafo de la fracción II, el artículo 115 constitucional atribuye a los Ayuntamientos la función materialmente legislativa -y formalmente administrativa- de expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

#### **3.5.2. Actividades en ejercicio de función administrativa**

Los municipios tienen atribuida la función formal y materialmente administrativa que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General de la República, les permite:

- 1) Manejar su patrimonio conforme a la ley.
- 2) Atender la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la propia constitución, que previene la coordinación de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios de acuerdo con lo previsto en la ley, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.
- 3) Atender la regulación del tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.
- 4) Administrar libremente su hacienda.
- 5) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

---

<sup>138</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Ob. cit., pp. 7-9.

6) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

7) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

8) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.

9) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

10) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

11) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

12) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

### **3.5.3. Actividades en la prestación de servicios públicos**

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó, dentro del catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III, a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como a las obras públicas de calles, parques y jardines; en tanto que la reforma de 1999 a dicho precepto constitucional, convirtió el catálogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos.

### **3.5.4. Actividades para la realización de obras públicas**

Conforme al nuevo texto de la fracción III del artículo 115 constitucional, se incluye en el catálogo de funciones y servicios públicos a las calles, los parques y jardines (y su equipamiento), los cuales realmente vienen a ser obras públicas, sin embargo, ya figuraban como servicios públicos desde la reforma de 1983.

### **3.5.5. Actividades socioeconómicas residuales**

Aparte de las actividades derivadas del ejercicio de sus funciones públicas, del desempeño de los servicios públicos y de la realización de las obras públicas, el municipio desarrolla otras actividades socioeconómicas que hemos identificado

como residuales, para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, las cuales separamos en dos grupos: las de interés público y las actividades socioeconómicas simples.

Agrupamos como actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, las que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio, como son: el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos).

Consideramos como actividades residuales socioeconómicas simples del municipio, aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, la deficiencia o la insuficiencia de los particulares, como puede ser la operación de una sala cinematográfica o de un molino de nixtamal.

### **3.6. EL AYUNTAMIENTO**

---

El gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, cuya misión es dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendentes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.<sup>139</sup>

El mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento.

Los miembros del ayuntamiento tienen estatus diferenciados y jerarquizados y, de ninguna manera, igualitarios. Existe un presidente municipal, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir. El presidente municipal forma

---

<sup>139</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Ob. cit., p. 201.

parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, incluso, voto de calidad; los regidores desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas y hasta ejecutivas, es frecuente que en caso de ausencia del presidente municipal lo suplan los regidores en su orden.

El ayuntamiento<sup>140</sup> es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.

Es decir, en todos los estados de la república el gobierno municipal se forma por autoridades que son electas a través del voto de la población. Esta autoridad está formada por el presidente, los síndicos y los regidores. Estas personas forman el ayuntamiento y se reúnen periódicamente en sesión de cabildo para discutir y tomar las decisiones más importantes para el municipio. Pero para atender adecuadamente las necesidades de la administración pública municipal, desarrollar todas sus funciones y cumplir con sus objetivos, se valen de las autoridades municipales auxiliares.

### **3.7. LABOR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

---

Toda autoridad municipal debe actuar siempre con apego a las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, de lo contrario, puede incurrir en violaciones a los derechos humanos y hacerse acreedor a una sanción o a la remoción del cargo, inclusive. Ante todo, las autoridades municipales deben conocer las disposiciones y ordenamientos municipales y, de manera general, los derechos humanos, ya que éstos son universales y sobre ellos están redactadas nuestras leyes. Como se mencionó anteriormente, las autoridades municipales deben reconocer estos derechos, realizando sus actividades apegados al marco jurídico y respetando los derechos fundamentales de la población en estrecha

---

<sup>140</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Ob. cit., p. 205.

colaboración con los organismos públicos estatales defensores de los mismos, ya que trabajan a favor de la comunidad. Pero también su función debe ir más allá, puesto que también deben ser promotores de los derechos humanos, dándolos a conocer entre la población y denunciando a aquellos servidores públicos que los hayan violentado.

Los derechos humanos son hoy mucho más que un mero ideal de la humanidad. Son un amplio cuerpo de ordenamientos y principios generales que abrigan a los estados.

Su fuente más importante es, sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El espíritu de esta declaración se ha transmitido a una serie de convenios y pactos de la comunidad de los estados miembros de la ONU, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención contra la tortura de 1984 y muchos más.<sup>141</sup>

En el país hay un problema serio de cultura de los derechos humanos de tal dimensión que, para algunos sectores de la población, existe la creencia de que los delincuentes, por el hecho de serlo, no tienen derechos humanos. Si matamos o torturamos a los delincuentes nunca podríamos construir un Estado de Derecho. Los delincuentes tienen derechos, pero ello no significa que no se les pueda procesar legalmente; por el contrario, se les debe castigar para proteger a la sociedad. Los Estados han sido creados para salvaguardar a los ciudadanos en términos de su seguridad personal y de sus bienes, esa es su labor básica, pero tiene otras, y ello implica también que el Estado, a través de sus servidores

---

141 Huhle, Rainer "La violación de los derechos humanos, ¿privilegio de los Estados?", artículo publicado originalmente en la revista Memoria, núm. 5, Dokumentations und Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika, 1993, p. 2, vid. página en internet, <http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html>.

públicos, no debe agredir a los ciudadanos, puesto que su función es precisamente la de preservarlos.<sup>142</sup>

Como forma de vida, los derechos humanos tienen que ser incorporados en las relaciones humanas diarias y servir de parámetro en las conductas, tanto de la sociedad civil como de la política y del propio Estado. La conciencia ciudadana democrática encuentra su fundamento en los derechos humanos y ellos guían su actuar, tanto en el ámbito local, como municipal o nacional. La idea es concienciar a las comunidades de los derechos que tienen sus miembros, y de los mecanismos que existen para resolver los conflictos recurrentes haciéndolos valer. No se trata de proceder a “levantar las masas” contra el poder hegemónico del Estado, ni de librarse a acciones antiguamente calificadas de “subversivas”, sino de alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos formalmente reconocidos por el Estado en las constituciones y en los tratados internacionales debidamente ratificados.<sup>143</sup>

Es indispensable que las autoridades municipales tengan una actitud de aceptación frente a personas de distinta raza, religión, ideología, cultura y nacionalidad, que reconozcan que los derechos humanos son iguales para todos, que sean tolerantes, que tengan interés por el arte de otras culturas, que tengan disposición a considerar los problemas desde un punto de vista global, ya que a mayor nivel cultural, mayor respeto por los derechos fundamentales.

Siempre es tiempo de sumar esfuerzos y recurrir a soluciones creativas que nos permitan seguir avanzando en la tarea que impone el respeto irrestricto a los

---

142 Chabat Madrid, Jorge Luis. “Los derechos humanos y la política exterior de México”, versión escrita del Programa del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 6 de marzo de 2001, p. 4.

143 Cuéllar Martínez, Roberto. “Retos y perspectivas latinoamericanas de la sociedad civil en el desarrollo de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”, [s. p. i.].

derechos humanos, entendidos éstos no como una opción, sino como una forma de vida.<sup>144</sup>

En nuestro tiempo, educar acerca de los derechos humanos es la estrategia más eficaz para prever violaciones en esta materia y puede contribuir a crear sociedades responsables, libres, justas y pacíficas sustentadas en un Estado democrático de Derecho.

Educar en los derechos fundamentales es más que un simple acto de transmisión de conocimientos: inculca valores que generan un cambio de actitudes de respeto, tolerancia y pluralidad entre los individuos. Fortalecen las libertades fundamentales; se desarrollan a plenitud la personalidad y el sentido de dignidad del ser humano; se promueve la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre las naciones, las comunidades indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos; busca facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre.<sup>145</sup>

En consecuencia, se considera necesario y útil para las autoridades municipales el manejo del presente manual, no sólo como guía de consulta, sino como una herramienta esencial en la labor cotidiana que realizan los municipios, con la finalidad de promover, defender y respetar los derechos humanos de la población con la que se relacionan en el desempeño de sus funciones.

---

144 Ortega Zarazúa, Adolfo. La educación en derechos humanos tarea de todas y todos, en el Foro Nacional sobre Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998, p. 92.

145 Navarrete Gutiérrez, Pablo. “La educación en derechos humanos en la CEDHJ”, vid. página en internet, [www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx).

## CAPÍTULO CUARTO

### FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*“Es una constante histórica, que quien detenta el poder tiende a abusar de él, hasta que se encuentra con una barrera”.*

*Montesquieu.*

#### 4.1. FUNCION PÚBLICA

---

---

Para Narciso Sánchez Gómez, la función pública, en un sentido amplio es:

*“[...] aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del poder público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o estado soberano”.*<sup>146</sup>

En un sentido estricto el autor conceptúa a la función pública como:

*“[...] La situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado”.*<sup>147</sup>

Líneas más adelante señala:

*“[...] dicha institución ha de entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales de los poderes públicos, realizadas como actividades de gobierno, de interés social o colectivo, y que implica a su vez el ejercicio de la soberanía e imperio del estado y su voluntad o acción trascienden como propias de la colectividad, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad”.*<sup>148</sup>

Para el maestro Alfonso Nava Negrete, la función pública es:

*“[...] la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o*

---

<sup>146</sup> Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México. 1998, p.373.

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Ibid. pp. 373 – 374.

*servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública, con su objeto que es la idea de 'servicio' y que domina a la concepción europea de la función pública inspirada en el 'servicio civil' británico. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese se ve obligado a obtener los servicios de personas a través de distintas personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores".*<sup>149</sup>

Para Grégoire Roger, citado por el maestro Andrés Serra Rojas, la función pública es:

*"[...] alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones".*<sup>150</sup>

Para el maestro Miguel Galindo Camacho la función pública es:

*"[...] la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan, la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a través de de sus órganos, que a su vez la realizan mediante la actividad de los hombres, es decir, de seres*

---

149 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa, S.A., México, T.D-H, 1995, pp. 1498 – 1499.

150 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1985, p.345.

*humanos que a todos niveles laboran como servidores del Estado, y que son quienes en última instancia realizan materialmente la actividad estatal.*

*La actividad estatal, llamada comúnmente organización administrativa, la realiza el Estado a través de personas que reciben el nombre de altos funcionarios, funcionarios y empleados al servicio del Estado, y que son quienes realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros, a efecto de que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas”.<sup>151</sup>*

De las citas anteriores deseo destacar que los diversos autores coinciden de manera genérica en conceptualizar a la función pública como la situación jurídica en que se encuentran los servidores públicos con relación a las actividades propias del Estado, sin embargo he de precisar que no comparto el punto de vista de quienes conceptualizan a la función pública como el vínculo jurídico entre el Estado y sus trabajadores porque para mí la función pública comprende el ejercicio de representación del poder público que realizan las personas físicas o morales al encarnar órganos del Estado, lo cual va más allá de la situación jurídica que guardan las partes (Estado-empleados).

Por tanto, también puedo afirmar que los seres humanos que encarnan los órganos del Estado no actúan en nombre y representación propia sino que actúan en nombre y representación del Estado porque ejercen atribuciones esenciales de los poderes públicos las cuales se traducen en actos de gobierno, los cuales a su vez, implican el ejercicio de la potestad de imperio que es inherente al Estado, de ahí que encuentre plena justificación para hablar de la función pública, porque ésta como se puede apreciar es el marco de referencia que sirve de punto de partida para determinar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es decir; la función pública comprende o abarca el ejercicio de la función que llevan a

---

<sup>151</sup> Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, Tomo I, México. 1995, pp 185-186.

cabo o desempeñan los servidores públicos, porque son precisamente estos últimos quienes encarnan y dan vida a los órganos del Estado.

Tomando como punto de referencia el contexto antes expuesto deseo destacar la importancia de la precisión que hace el maestro Alfonso Nava Negrete al señalar que: “No toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el estado que aparece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese se ve obligado a obtener lo servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores”.<sup>152</sup>

Esto lo considero importante porque dicha afirmación me permite considerar que sólo aquellas personas que representan a los órganos del Estado pueden ser considerados como servidores públicos y por tanto sólo estos forman parte de la función pública.

Así las cosas es dable concluir que la conformidad con los conceptos transcritos, sólo aquellas personas que encarnan los órganos del Estado y llevan a cabo las funciones del mismo, pueden ser llamados servidores públicos, manifestación que me da la oportunidad para abordar el concepto de servidor público y en su caso, hacer algunas reflexiones sobre éste y algunos otros conceptos relacionados con el mismo.

#### **4.2. SERVIDOR PÚBLICO**

---

---

Respecto al concepto de servidor público el maestro Narciso Sánchez Gómez señala que: “*El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, de (sic) trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña tareas o labores propias de una entidad pública en alguno*

---

<sup>152</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. cit. pp. 1498-1499.

*de los poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales de la propia función”*.<sup>153</sup> “[...] la expresión ‘servidor público’, es el nombre genérico que se utiliza hoy en día en la vida práctica para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo o comisión o algún puesto en la administración pública federal, estatal o municipal, o en los poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan el mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública”.<sup>154</sup>

Por su parte el maestro Miguel Galindo Camacho conceptúa a los servidores públicos como: “[...] toda persona física que reempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque estos no desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder”.<sup>155</sup>

Sobre el particular Luis Humberto delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que un servidor público es: “[...] toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule [...] por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya que lo desempeñe como resultado de una elección, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier naturaleza”.<sup>156</sup>

---

153 Sánchez Gómez, Narciso. Ob. cit. pp. 374-376.

154 Ídem.

155 Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*, Ob. cit. pp. 193 – 194.

156 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Et al. *Compendio de Derecho Administrativo*. Primer curso. Edit. Porrúa, S.A. México, 2003, pp. 205 – 206.

Conceptos que en lo medular se identifican con el otorgado por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho dispositivo constitucional señala de manera expresa:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.<sup>157</sup>

De lo antes transcrito bien puedo concluir y conceptuar a los servidores públicos como aquella persona -física o colectiva- que desempeña un empleo, cargo o comisión de representación de los órganos del Estado en cualquiera de sus tres esferas -ejecutivo, legislativo o judicial- dentro de la administración pública federal, estatal o municipal con independencia del acto jurídico que le dio origen. Ahora bien, el problema que se plantea es el de precisar la forma en que se clasificará a los servidores públicos en la materia administrativa.

Esto lo considero así porque en la práctica existe una gran polémica respecto a la denominación específica que se debe otorgar a los servidores públicos, en virtud

---

<sup>157</sup> Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de que existe una gran cantidad de tesis, ideas y conceptos, muchas veces contradictorios, que a nada práctico conducen.

Así por ejemplo Jorge Olivera Toro resalta:

*“En la legislación positiva mexicana encontramos una gran confusión terminológica, lo cual agudiza el problema de determinación conceptual. Así la constitución General de la República hace referencia a funcionarios y empleados (artículos 80, 89, 108, 114); altos funcionarios (artículo 110); funcionarios y empleados (artículo 111); servidores públicos (artículo 123) y cargos de confianza (artículo 123), esto último que interpretado a contrario sensu da origen a cargos de base. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, alude a funcionarios y empleados, y hace una enumeración de los altos funcionarios, siguiendo los lineamientos de los preceptos constitucionales en que se apoya. La Ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado, divide a estos en trabajadores de base y de confianza, haciendo una enumeración de los primeros e incluyendo en la enumeración a algunas de las instituciones descentralizadas y desconcentradas. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mantiene el concepto de trabajador de Estado y considera como personas que sirven a la propia administración, sin darles la característica de trabajadores al servicio del Estado a los que perciben emolumentos mediante honorario y a los servicios eventuales (artículo 2º). La jurisprudencia mexicana ha agregado a los términos anteriores el de Servidores de la Nación”.*<sup>158</sup>

Sobre el particular, el maestro Miguel Galindo Camacho indica:

*“Los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados, genéricamente hablando en funcionarios y empleados. Los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados*

---

<sup>158</sup> Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 1976. pp. 342-343.

*Unidos Mexicanos, que constituyen junto con los artículos 112, 113 y 114 el capítulo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, permiten establecer las características que les son propias a cada uno de estos tipos de servidores públicos y la diferencia existente entre ellos*".<sup>159</sup>

Por mi parte he de decir que las denominaciones específicas que se otorgan a los servidores públicos en las diferentes ramas del derecho, responde, según puedo apreciar, a características propias de cada una de las materias que abordan este tema porque cada una de ellas los cataloga con base a criterios y características diversas. Así las cosas, adoptando éste criterio distintivo, puedo decir que en materia laboral podrán ser denominados trabajadores de confianza y trabajadores de base, eventuales y por honorarios, en algunos casos simplemente servidores públicos, en materia de seguridad social: derechohabientes y beneficiarios, en materia administrativa: altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos, por citar solo algunos. Ahora bien, he de señalar que la distinción más aceptada en lato sensu es la de funcionarios y empleados públicos, aún en materia administrativa.

Bajo esta perspectiva tenemos que Jorge Olivera Toro señala:

*"[...] el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada. Por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública. En cambio, el*

---

<sup>159</sup> Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*, Ob. cit. p. 193.

*empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración”.*<sup>160</sup>

Compartiendo este concepto, el maestro Miguel Galindo Camacho señala:

*“Los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados, genéricamente hablando en funcionarios y empleados.*

*Del texto de los artículos constitucionales mencionados y de otras disposiciones constitucionales, se concluye que son altos funcionarios: el presidente de la República, los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ahora Jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los Asambleístas del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Presidentes Municipales.*

*[...] el funcionario es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es el colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la del funcionario, sí la afecta, puesto que es el titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante. En consecuencia, el funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano, sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública”.*<sup>161</sup>

---

160 Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Ob. cit, pp. 341 – 342

161 Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*, Op. cit. pp. 193, 194 y 196.

Mientras tanto el maestro Narciso Sánchez Gómez indica:

*“El funcionario público es un servidor del estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.*

*El empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.*

#### **LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS**

*Tradicionalmente se ha estimado que los altos funcionarios de la federación como de las entidades federativas son aquellos que se encuentran colocados en la cúspide de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, por mandato constitucional algunos son electos popularmente, y otros son nombrados siempre y cuando cumplan con diversos requisitos que se plasman en la misma Ley Suprema, en esa virtud algunos tienen encomendada la labor de elaborar la ley, otros de aplicarla, y los restantes de dirimir controversias entre particulares o entre éstos y las entidades públicas.*

*Para diferenciar a dichos servidores públicos del resto de funcionarios públicos, se usa la expresión “Fuero Constitucional”, que viene a ser el*

*derecho que tienen los llamados altos funcionarios, para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolverá si hay elementos o no para declarar sobre la procedencia del mencionado proceso penal”.*<sup>162</sup>

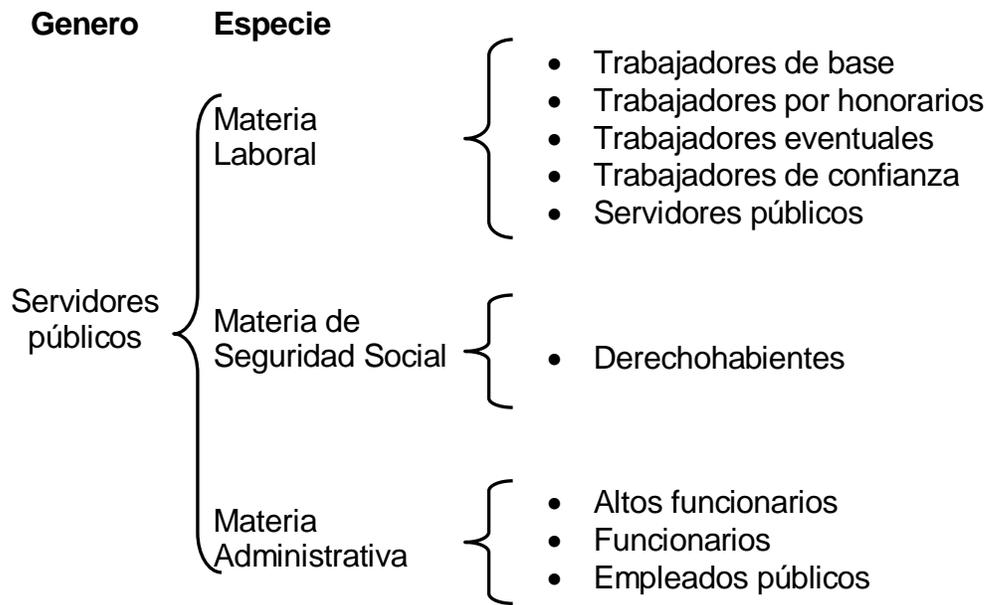
Como se puede advertir de los textos en cita, no existe unidad de criterio para denominar a los trabajadores al servicio del Estado desde el punto de vista administrativo ya que hay quienes los clasifican en funcionarios y empleados públicos, otros lo hacen en altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos, sin embargo, todos los criterios anteriores coinciden en que tanto los altos funcionarios como los funcionarios y empleados públicos pertenecen a un mismo género que los identifica como servidores públicos.

Es oportuno precisar que la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios simplemente utilizan la expresión servidores públicos para referirse a las obligaciones que deben ser observadas tanto por los altos funcionarios como los funcionarios y empleados públicos en el desempeño del empleo, cargo o comisión que tienen encomendado. En tales circunstancias, el concepto que adoptaré en la realización del presente trabajo para referirme a los sujetos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos será precisamente el de servidor público, aunque la clasificación se da de los servidores públicos en materia administrativa será importante para posteriormente determinar si los altos funcionarios y funcionarios pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa, según lo analizaré más adelante.

En relación a lo anterior, me permito citar un mapa de conceptos que ubica a las personas que conforman a los órganos del Estado en los siguientes términos:

---

<sup>162</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Op. cit. pp. 375 y 380.



Lo anterior me permite concluir que los servidores públicos son el **género**, mientras que las diversas denominaciones que a estos se otorga en las distintas disciplinas jurídicas constituyen la **especie**.

Los individuos que encarnan los órganos del Estado y los que hacen posible que éste lleve a cabo los fines y las funciones que históricamente tiene conferidos son llamados servidores públicos. En este entendido si los fines y funciones del Estado son llevados a cabo por seres humanos, entonces la deducción lógica resulta en el sentido de que, para evitar que los seres humanos que dan vida a los órganos del Estado puedan abusar o hacer un uso indebido de las atribuciones que les confiere el cargo que detentan, deben contar con un marco jurídico que rija su actuación. En consecuencia, los servidores públicos deben de cumplir con ciertas obligaciones que tienen conferidas de acuerdo a la ley, sin embargo cuando no cumplen con ellas pueden incurrir en responsabilidad.

### 4.3. RESPONSABILIDAD

---

El Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel señala que la voz de la responsabilidad es: *“Deuda, obligación de satisfacer y reparar, por si o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal. [...] Derecho. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente [...]”*.<sup>163</sup>

En este orden de ideas, la enciclopedia Jurídica Omeba sobre el particular menciona que:

*“RESPONSABILIDAD (Conceptos Generales, con especial referencia al Derecho Civil) 1) Concepto de la responsabilidad. La expresión surge del latín respondere, que significa “estar obligado”. Pero este concepto tan amplio no es el que técnicamente interesa al desarrollo de esta voz por las razones que se han de ver en el curso de la exposición. Por de pronto, encontramos el concepto de responsabilidad dentro de los más diferentes niveles y campos. Por eso se habla de responsabilidad “Religiosa”, “Moral”, “Jurídica”, etcétera. El examen de las respectivas concepciones excede notoriamente el contenido de la presente voz. Esta se ha de constituir objetiva y esquemáticamente, como cuadra a su naturaleza, lo que explica el esmero de las transcripciones, a veces extensas. De ella puede partirse para profundizar cada uno de sus temas con solo seguir las pautas expuestas. Hacerlo en esta oportunidad hubiese también excedido notoriamente los límites aludidos. 2) Responsabilidad Jurídica. Pensando en la idea de estar obligado, a la que se hizo referencia en el primer párrafo, parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación. ... Es decir, que la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el*

---

<sup>163</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Porrúa, 2ª ed. México. 2003, voz “responsabilidad”.

*incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor”.*<sup>164</sup>

Por su parte la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, señala que:

*“El concepto de ‘responsabilidad’ ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sin número de ‘teorías’ que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que ‘responsabilidad’ constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. ‘Responsabilidad’ se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de ‘responsabilidad’ es necesario hacer alusión a aquellos usos de ‘responsabilidad’ que están, de alguna manera, presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad”.*<sup>165</sup>

La voz responsabilidad proviene de: *“respondere que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. Así, responsalis significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. Respondere se encuentra estrechamente relacionada con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por lo cual alguien asumía una obligación (Gayo, inst., 3, 92), así como sponsio, palabra que designa la forma más antigua de la obligación (A. Berger)”.*<sup>166</sup>

*“El uso moderno de responsabilidades el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de responderé y spondere, puede tener otro sentido y alcance.*

---

164 Enciclopedia Jurídica Omeba, Edit. Driskill, Bibliográfica Omeba, Argentina. 1977, voz “responsabilidad”.

165 Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas T.R-S. Ed. Porrúa, UNAM. 2006, México. .p.p.357-358

166 Idem.

*El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe de responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien debe hacer u omitir es el sujeto obligado.*

*La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.*

*De ahí que es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan”<sup>167</sup>*

De las citas transcritas se puede resaltar que la voz responsabilidad puede ser de orden moral, religioso, ético y jurídico y, aunque relacionado con el significado originario, el significado que recoge la dogmática jurídica, se circunscribe a determinar que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

De igual forma se debe tener presente que la responsabilidad presupone un deber -del cual el individuo debe de responder-, sin embargo; no debe confundirse con el deber mismo sino que la responsabilidad surge como consecuencia o con motivo del incumplimiento de esa obligación.

---

167 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Op. cit. T. Q-Z. “voz responsabilidad”.

Por tanto la responsabilidad presupone el incumplimiento de una obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación, ya que aparece cuando se comete un hecho ilícito y consecuentemente no se ha cumplido con la obligación.

De conformidad con lo antes expuesto, puedo precisar que dicha voz la puedo conceptualizar como: la obligación de satisfacer y/o reparar, por sí o por otro, alguna falta cometida a consecuencia de una culpa, delito u otra causa (yerro u obligación), en cosa o asunto determinado ya que, de conformidad con el orden jurídico mexicano positivo, es susceptible de ser sancionado.

#### **4.4. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

---

Desde la aparición de los pueblos que precieron de llamarse democráticos, ha existido la preocupación constante de los mismos por normar y regular el poder y las facultades que confieren a las personas que encarnan los órganos del Estado dado que, ética y deontológicamente la conducta de un servidor público debe enfocarse al servicio público mediante la aplicación y observancia debida de la ley.

En tales condiciones resulta claro que, como lo expuso el insigne tratadista Ignacio Burgoa Orihuela en su obra Derecho Constitucional Mexicano: “Ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, anteponiendo sus intereses personales al interés público, social o nacional, que está obligado a proteger, mejorar y fomentar dentro de la esfera de su competencia legal o constitucional del órgano estatal que encarna o representa”.<sup>168</sup>

Sentimiento que refleja en forma sintética el pensar de los gobernados, incluyendo evidentemente a la nación mexicana.

---

168 Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 14ª ed. Edit. Porrúa, México, 2001, p. 554.

En tales circunstancias, una vez que ha quedado establecido el concepto de función pública, servidor público y responsabilidad, procederé a realizar una sucinta narración de la evolución histórica que ha tenido el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a través de los principales ordenamientos jurídicos, tanto federal como estatal, tomando como base la tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho sustentó la ahora licenciada Aurora Álvarez Lara, en razón de que en dicha tesis se hace referencia al libro denominado El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos de José R. Castelazo, que me fue imposible localizar de primera mano.

Permitiéndome sintetizar lo expuesto por Aurora Álvarez Lara en lo relativo a los antecedentes constitucionales y legislativos que a nivel federal se suscitaron en materia de responsabilidades de los servidores públicos quien a su vez se basó en lo expuesto por José R. Castelazo en su obra denominada El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **4.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución de 1857 determinaba en sus artículos del 103 al 108 como responsabilidades por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones a los diputados (también senadores a partir de las reformas de 1874), a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de despacho, resultando igualmente responsables los gobernadores de los estados por infracciones a la constitución y a las leyes federales. El presidente de la república solo podía ser acusado por delitos como traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.

Se adiciona el procedimiento de antejuicio o declaración de procedencia, erigiendo a la cámara de diputados en gran jurado. Regula el juicio político para el caso de delitos oficiales, determinando que el congreso debe actuar como jurado de

acusación y la suprema corte como jurado de sentencia. Niega la gracia del indulto para el caso de responsabilidad por delitos oficiales, establece el término de un año para exigir responsabilidad por delitos y faltas oficiales y niega el fuero en demandas del orden civil. <sup>169</sup>

Por su parte, la Constitución de 1917 incorporó, en sus artículos del 108 al 111, como sujetos de responsabilidad por delitos comunes y por delitos, faltas y omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo público a los senadores y Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la constitución. Para el caso de la comisión de delitos del orden común regula en forma amplia el antejuicio, determinando que para el caso del presidente de la república solo habrá lugar acusarlo ante la cámara de senadores como si se tratara de un delito oficial.

Determina que gozan de inmunidad el presidente de la república por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto los delitos graves del orden común, y el de traición a la patria; los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales. Regula el juicio político para el caso de delitos oficiales determinando que el senado erigido en gran jurado abriría la averiguación correspondiente, previa acusación de la cámara de diputados. Establecía que los funcionarios judiciales, incluyendo a los ministros de la suprema corte de justicia, podían ser destituidos por el congreso a petición del presidente de la república. Niega también la gracia del indulto y establece el término de un año contado a partir de concluir el cargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así mismo; niega el fuero en demandas del orden civil.

A su vez la Constitución de 1982 estructuró en sus artículos del 108 al 114 las responsabilidades en administrativas, civiles, políticas y penales. Estatuye como

---

<sup>169</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> Consultado el día 06 de junio de 2016.

sujetos de responsabilidad a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, quienes serán los responsables por las faltas y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Ordena que las constituciones de los estados hagan lo propio, establece como obligación del congreso y las legislaturas legislar sobre responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores, establece la facultad de cualquier ciudadano de formular denuncia ante la cámara de diputados, establece los principios rectores del juicio de procedencia para el caso de la comisión de delitos comunes, establece como obligaciones generales de los servidores públicos los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y prevé los principios a los que habrá de sujetarse la prescripción de las responsabilidades de los servidores públicos.

#### **4.4.2. Leyes Federales**

La ley de 1879, expedida durante el gobierno del presidente Benito Pablo Juárez García, fue conocida la Ley sobre Responsabilidades de los altos funcionarios. Fue la primera ley expedida en México en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Entre los puntos más importantes que abordó esta ley se encuentran que precisó los delitos oficiales de los altos funcionarios determinando las sanciones correspondientes. Trató lo relacionado con la responsabilidad de los funcionarios por daños causados a los particulares. Contemplaba la posibilidad de imponer en forma adicional al delito oficial un delito común y estableció los principios del juicio político y del juicio de procedencia.

Por su parte la ley de 1896, expedida durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, fue conocida como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación. Entre los puntos más sobresalientes que trató esta ley fue que reglamentó los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, precisó quienes se debían considerar como altos funcionarios, determinó los delitos por los cuales puede ser acusado el presidente de la república y los gobernadores,

reglamentó los procedimientos seguidos por delitos oficiales y faltas del orden común y estructuró el juicio político.

Ya durante la primera mitad del siglo veinte se expidió en mil novecientos treinta y nueve, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados que vino a reglamentar el régimen de responsabilidades previsto en la Constitución de 1917. Esta ley estableció como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados públicos, concedió la acción popular para denunciarlos, señaló en forma expresa la inexistencia del fuero y la inmunidad en demandas del orden civil para los altos funcionarios. Tratándose de los delitos del orden común se estableció en forma previa el juicio de procedencia, precisó que el presidente solo puede ser acusado durante su encargo y un año después de concluido el mismo y puntualizó el tipo de delitos imputables a los altos funcionarios, estableció como sanciones la destitución y la inhabilitación de 5 a 10 años, estableció el procedimiento para el juicio político y el juicio de procedencia y precisó la obligación de los servidores públicos de realizar manifestación de bienes.

Para 1979, durante el gobierno del presidente José López Portillo, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de Altos Funcionarios de los Estados. Entre los puntos más sobresalientes se deben mencionar que, es la segunda ley vigente al amparo de la constitución de 1917, clasificó a los alto funcionarios y estableció que los mismos no podían ser juzgados por delitos del orden común sin previo juicio de procedencia, estableció que el presidente de la república solo podía ser acusado por delitos graves del orden común y traición a la patria. Hizo una distinción ente delitos (orden penal) y faltas (orden administrativo), reglamentó el juicio político y estableció que el senado se erigiría en jurado de sentencia, contempló la responsabilidad patrimonial del funcionario por daños al Estado, puntualizó la inexistencia del fuero tratándose en demandas del orden civil, así como la

responsabilidad por incumplimiento en la manifestación de bienes por alta y baja del servicio.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, 1982, se expidió una nueva ley que llevó por nombre Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Entre los puntos rescatables de esta ley se pueden mencionar que estructuró el régimen de responsabilidades en tratándose del juicio de procedencia, el juicio político, la responsabilidad administrativa, la situación patrimonial y el marco de actuación de la Secretaría de la Contraloría.<sup>170</sup>

#### **4.4.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

Por cuanto corresponde a los antecedentes históricos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tenemos que parafraseando lo expuesto por José Francisco Ruiz Massieu en su obra “Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades” la constitución de 1827 fue, a decir de este autor, el primer ordenamiento en el que se plasmó el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Entre sus principios estableció la posibilidad de demandar criminalmente al gobernador, aún durante el tiempo de su encargo, por delitos comunes atroces y por delitos comunes en el desempeño de su cargo, condicionando este enjuiciamiento a la previa declaración del congreso local de haber lugar a la formación de la causa.

Tratándose de diputados, estos podían ser demandados y ejecutados civilmente por deudas, solamente fuera del tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias. Para el caso de delitos comunes se requería, para que pudiera prosperar su enjuiciamiento, la previa declaración de haber lugar a la formación de causa y señalaba como prohibición para los representantes populares, pretender

---

<sup>170</sup> Álvarez Lara, Aurora. *Análisis de las Sanciones por Responsabilidad Administrativa en el Estado de México*, Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, México. 1996, pp. 13-23.

ni admitir, para sí, ni solicitar para otro pensión o empleo del gobierno general o del Estado a no ser que el destino sea de ascenso por rigurosa escala.<sup>171</sup>

Por otro lado, parafraseando lo expuesto por Aurora Álvarez Lara en la tesis que para obtener el título de licenciado en derecho presentó bajo la denominación de “Análisis de las Sanciones por Responsabilidad Administrativa en el Estado de México”, tenemos que la Constitución local de 1827 señalaba que para el caso de los magistrados del supremo tribunal se ordenaba la integración de un cuerpo ajeno al congreso, formado por 24 personas para juzgar a los magistrados, señalándose también el soborno, el cohecho y prevaricato como motivos para ejercer acción en contra de los Jueces, concediéndose la acción popular.<sup>172</sup>

Entre los puntos más sobresalientes de la Constitución de 1827 se pueden citar que nace el régimen de inmunidad para el gobernador y los diputados. Eran sujetos de responsabilidad criminal el gobernador (por delitos comunes atroces y los cometidos en el desempeño de su cargo), los diputados (por delitos comunes y por responsabilidad criminal), los jueces (por soborno, cohecho y prevaricato), se contempló la inexistencia del fuero y la inmunidad por demandas del orden civil para ningún funcionario.

Es oportuno precisar que tratándose de responsabilidad criminal del jefe del ejecutivo, no existió en la Constitución de 1827 la precisión o remisión a otro ordenamiento que diera tipicidad al delito atroz o para definir los delitos cometidos en el desempeño de su cargo, incurriéndose en igual omisión para el caso de los Magistrados, para los que se habla solo de la posibilidad de ser juzgados por causas tales como cohecho, soborno y prevaricato o bien, cuando dictan o proponen a sabiendas o por ignorancia inexcusable una resolución de manifiesta injusticia, supuestos que, si bien son ilícitos comprensibles, aun en ausencia de

---

171 Ruiz Massieu, José Francisco. *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública, México. p. 141.

172 Álvarez Lara, Aurora. *Análisis de las Sanciones por Responsabilidad Administrativa en el Estado de México*, Ob. cit., pp. 23-34.

una definición legal en tanto no se hubieren señalado sus elementos consecutivos, en rigor resultan inaplicables en atención al principio de *nullum crimen sine lege*.

Por otro lado, la Constitución de 1861 reservó un título particular para señalar de manera concreta la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, se perfeccionaron conceptos e inmunidad y fuero constitucional y se modificó el auténtico juicio político al convertirse la cámara de diputados como jurado de acusación e instituirse al tribunal superior de justicia como jurado de sentencia. Aquí ya se encontraba como antecedente de responsabilidades administrativas el Código Penal de 1975, el cual a su vez tenía como antecedente el decreto de 1868.<sup>173</sup>

El primero de los señalados contemplaba los ilícitos penales de los empleados, autoridades y funcionarios públicos y los delitos oficiales exclusivamente de los magistrados, jueces y demás empleados o funcionarios de la administración pública incluyéndose también a los de los ayuntamientos.

El decreto de 1868 ordenó la expedición de la ley de responsabilidades de los funcionarios del Estado. Este ordenamiento, así como las disposiciones constitucionales son en sí, las que destacan el régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos en el Estado de México.

De su contenido se destacan como delitos el abuso de autoridad contra particulares, la arrogación de facultades legislativas, judiciales y administrativas, el cohecho, el cobro de impuestos indebidos, la conmoción, la falsedad de declaraciones, la violación de garantías individuales, el obstáculo al ejercicio de los derechos civiles o de familia y la omisión.

También se consignaba el abuso contra la administración pública el cual se determinaba con las siguientes causales: abandono de empleo o destino, la

---

173 Álvarez Lara, Aurora. Ob. cit p. 172.

anticipación en el ejercicio de facultades o prolongación de las mismas, conducta públicamente inmoral. Coalición de funcionarios, empleados o autoridades, distracción de caudales públicos en objetos privados, el ejercicio indebido de autoridad, comisión, empleo o cargo, faltando al responsable alguno de los requisitos personales para la validez de sus actos en el ejercicio de las funciones de su cargo, el ejercicio de negocios prohibidos, nombramientos ilegales, omisión en el cumplimiento de su deberes, peculado, resistencia a las leyes y órdenes superiores, la sustracción de papeles de archivos o expedientes o inutilización de ellos, tomar para sí, en arrendamiento, venta o depósito en el ejercicio de sus funciones, bienes que las leyes prohíban contratar, violación a los secretos de los negocios públicos y la responsabilidad penal de los Ayuntamientos por acciones u omisiones en el cumplimiento de obligaciones impuestas por la ley.<sup>174</sup>

En otro orden de ideas, la Constitución de 1917 se distinguió por precisar como característica fundamental del régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos las siguientes: establece un régimen de inmunidad para el gobernador y diputados locales. En el primer caso, únicamente podía ser acusado por delitos graves contra la soberanía del Estado, siendo una inmunidad temporal. En el segundo supuesto por opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, esta inmunidad era vitalicia.

Se reconoció el fuero para el gobernador del estado, los diputados locales, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces de primera instancia y titulares de las dependencias del poder ejecutivo, presidentes municipales, síndicos y regidores, estos últimos con la peculiaridad de limitarse a delitos y faltas oficiales.

Señala como sujetos de responsabilidad penal por delitos del orden común al gobernador del Estado, a los diputados locales, magistrados del Tribunal Superior

---

<sup>174</sup> Álvarez Lara, Aurora. Ob cit., p. 172.

de Justicia, jueces de primera instancia, titulares del poder ejecutivo, presidentes municipales y los integrantes de los ayuntamientos.

Se instituyó que respecto de los delitos del orden común, el desafuero lo realizaría la legislatura del estado erigida en gran jurado. Tratándose de delitos oficiales la legislatura actúa como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como órgano de sentencia, a excepción de los presidentes municipales, ante los cuales el tribunal superior de justicia determina o emite la declaración de haber, o no, lugar a formación de causa.

En demandas del orden civil no existe fuero ni inmunidad para ningún funcionario público y se concede acción popular para denunciar delitos comunes u oficiales.<sup>175</sup>

Actualmente el régimen de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra contenido en el título séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, denominado “De la responsabilidad de los servidores públicos y del juicio político”.<sup>176</sup>

#### **4.4.4. Leyes Locales**

Siguiendo la obra que nos ocupa, tenemos que la Constitución de 1917 ordenó a la legislatura expedir la ley de responsabilidades oficiales aplicables a todos los funcionarios y empleados públicos del estado, municipios y organismos descentralizados.

En 1955 se expidió la primera ley de responsabilidades, sucediéndola la de 1984, posteriormente la de 1990 con sus reformas y adiciones del 5 de enero de 1994 y 11 de enero de 1995.<sup>177</sup>

---

175 Ibid.

176 <http://www.infosap.gob.mx/constitucion.html>. p.38.

177 Álvarez Lara, Aurora. Análisis de las Sanciones por Responsabilidad Administrativa en el Estado de México, Op. cit., pp. 23-34.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **PROPUESTA DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

*Mostrando preocupación pues a su parecer se pretende sumir a México “. . . en un ambiente de crispación y polarización política mediante el descrédito y la destrucción del adversario, pues se piensa que la ruina del Gobierno y la parálisis del país es la táctica para acceder al poder”. Están equivocados, continuó, . . . “quienes confunden el diálogo y la construcción de acuerdos con el colaboracionismo o con el chantaje, y no quieren ver que sin acuerdos se propicia el extremismo, la inestabilidad o el autoritarismo”.*

*Enrique Peña Nieto.*

#### **5.1. Introducción a la Propuesta**

---

---

Como ha quedado expresado en los capítulos anteriores nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación. El municipio es la sociedad política primordial, el primer peldaño de nuestra democracia, la expresión institucional del estado mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la nación, que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada.

En la vida municipal, más que en cualquier otro ámbito, se dan los problemas de la vida cotidiana de la comunidad y es donde surgen la infinidad de fenómenos pequeños o grandes, pero continuos, que afectan más próximamente la convivencia de la población.

En ese espacio institucional y de gobierno se da el trato más frecuente del habitante con sus autoridades y se crea el clima o ambiente social en el que interactúa la sociedad y sus órganos públicos. Por ello es fundamental dar mayor solidez institucional y fortaleza a las entidades municipales, para que puedan organizar de manera más eficiente el esfuerzo y las potencialidades de la comunidad.

La historia del municipio en México es también la de la lucha de las comunidades políticas, vinculadas por los sólidos lazos de su vecindad, por el derecho a gobernarse por sí mismas; sin menoscabo de su identidad con los propósitos del ser estatal y el ser nacional. Por ello, la historia municipal no ha concluido, pues la acelerada dinámica de la convivencia municipal demanda que evolucionen al mismo ritmo sus instituciones de gobierno y administración municipal.

Esta es la razón por la que en la actualidad y seguramente en el porvenir, el proyecto de reforma al artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las convicciones “municipalistas” siguen y seguirán siendo vigentes, de cara a impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de esta institución política fundamental, para que evolucione y madure de acuerdo con los tiempos y adquiera mayores capacidades en todos los órdenes de su ámbito.

## ***5.2. Planteamiento de la Propuesta***

---

El fortalecimiento municipal es una propuesta que pretende redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado, estableciendo los mecanismos adecuados y actualizados a los objetivos superiores con los que los mexiquenses nos hemos comprometido para favorecer en lo social, en lo político, en lo económico y en lo administrativo a los municipios y sus ayuntamientos.

Este propósito ha exigido, entre otras decisiones, el combate permanente a las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales.

Es así que el fortalecimiento municipal, implica hoy la modernización de las estructuras administrativas; así como la redistribución de funciones y responsabilidades de los regidores en el marco de la autonomía Municipal, que como principio toral, consiste en la adopción de un gran número de decisiones

públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio.

La modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio.

Evidentemente, los municipios no pueden ser ajenos a estas tareas e iniciativas. Por ello son el eje de la modernización y la participación social.

El ayuntamiento es la institución depositaria de las estructuras administrativas que permiten cumplir la función pública que atiende los asuntos y servicios más cercanamente relacionados con la vida en común, ya sea en los espacios urbanos o rurales.

Modernizando las estructuras administrativas municipales se seguirá avanzando en la ruta trazada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, sociedad y gobierno se acercarán a la aspiración de hacer efectiva la autonomía de los municipios, considerándolos como comunidades maduras, dotadas de medios para el ejercicio de sus capacidades políticas, jurídicas y administrativas, a fin de que puedan atender eficientemente, a través de sus ayuntamientos, sus principales necesidades y particularmente de los regidores.

Conociendo las amplias potencialidades y el insustituible papel de participación de la población de las comunidades que integran cada uno de los 125 municipios de la entidad, el gobernador del estado de México, desde el inicio de su administración propuso, sumar su esfuerzo y los recursos a su alcance, a los de los Ayuntamientos; para contribuir, optimizándolos, a la satisfacción de

necesidades colectivas y a mejorar las condiciones de la vida en común de nuestros más de 15 millones de habitantes.

No obstante, la dinámica social, económica y demográfica de la Entidad, producto de sus propias energías vitales y de los procesos globales que en estos rubros ha experimentado el país, particularmente en las últimas décadas, ocasionan que se evidencien nuevos rezagos -que se acumulan, pese a los esfuerzos federales, estatales y municipales, al preexistente rezago histórico-, en la procuración de niveles mínimos de bienestar y de servicios públicos eficientes para la población de la entidad que, hoy día, es ya la más numerosa de las entidades del país.

No cabe duda que ante la suma de la anterior y la nueva problemática, los ediles de los ayuntamientos tienen que hacer frente a tareas vastas y complejas, para las que en no pocas ocasiones las experiencias anteriores, recursos disponibles, así como el marco institucional y legal vigentes, resultan insuficientes unos y desactualizados otros.

A pesar de sus limitaciones de recursos, los ayuntamientos y sus comunidades están en marcha, pero es evidente que debe fortalecerse aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos; propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal; e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el Gobierno del Estado de México.

### ***5.3. Desarrollo de la Propuesta***

---

---

Consecuente con esta óptica, propongo una parte mínima a la revisión, actualización y modernización del marco jurídico de la vida municipal para fortalecer la capacidad de planeación y control de los ayuntamientos, para profesionalizar su administración; y, desde luego, el fortalecimiento de las regidurías.

La decisión de emprender la adición en el marco jurídico para el municipio del estado de México, pretende preservar normas, valores e instituciones políticas fundamentales; al mismo tiempo, introducir innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa más eficaz y articulado, reconociendo en ese ámbito de gobierno, las nuevas demandas políticas y sociales; y propiciar un impulso más vigoroso en la formulación y construcción de los objetivos de bienestar social, cuya realización corresponde a los municipios y sus ayuntamientos.

La adición en el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que someto a la consideración académica, se inscribe en el marco político de la reforma del Estado.

Es evidente que los avances logrados a través de diversas reformas Constitucionales, y los ordenamientos legales que regulan la vida institucional de los municipios, han enriquecido la capacidad política, económica, financiera y administrativa de los municipios de la entidad. Sin embargo, las prioridades y requerimientos actuales que viven la gran mayoría de los municipios y el estado de México en su conjunto, tanto por los fenómenos que se registran en las zonas urbanas como por los que acontecen en las rurales, hacen necesaria la actualización y en muchos casos la renovación de los marcos jurídicos que fortalezcan y mejoren la actuación de la institución municipal, para que esté acorde con los imperativos de una realidad crecientemente compleja; pues sus numerosas facetas se han multiplicado al mismo ritmo que los requerimientos sociales a la institución municipal.

Con base en estas motivaciones y razonamientos, someto a la consideración académica en el ejercicio de mi derecho de iniciar leyes y decretos en todos los ramos de la administración que me confiere el artículo 51 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, e instando el ejercicio de las facultades ordenadas a los diputados para presentar iniciativas de

ley o decreto conforme al artículo 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 28 fracción I, artículos 78, 79 y 81 fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, así como, lo preceptuado en el artículo 68 Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de ustedes, el proyecto de iniciativa de reforma y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

#### ***5.4. Propuesta de reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México***

---

El objetivo es, dotar de nuevas atribuciones a los regidores con la finalidad de mantener la organización político-administrativa de los ayuntamientos en los municipios del estado de México, proponiendo la reforma y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. La finalidad normativa del proyecto de iniciativa de reforma y adiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es, ordenar y especializar con la implementación de nuevas normas, actuales, operables y que las funciones de los regidores, tengan como principios rectores de ser representantes populares.

Este documento pretende ser una herramienta útil de aplicación de las disposiciones; redactadas con coherencia, claridad, concreción y sencillez.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México dice:

### **CAPITULO TERCERO**

#### **De los Regidores**

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

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

- II. Suplir al presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por este ordenamiento;<sup>178</sup>
- III. Vigilar y atender el sector de la administración Municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente Municipal;
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración Municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.<sup>179</sup>

**Se deroga:**

**VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.**

**Se adicionan:**

***VIII. promover la participación ciudadana para que los vecinos se organicen y juntos con el gobierno mejorar la comunidad.***

***IX. Supervisar el funcionamiento de las dependencias municipales en sus actividades y hacer propuestas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención al ciudadano.***

***X. Revisar y aprobar los reglamentos municipales con la organización del gobierno, los servicios públicos y la convivencia ciudadana.***

***XI. El ayuntamiento es la autoridad más cercana a los ciudadanos y es la responsable de la prestación de los servicios básicos.***

---

178 (Reformada mediante decreto número 317 de la “LVII” Legislatura, publicada en la Gaceta del Gobierno el 2 de agosto de 2011.)

179 [http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html).

***XII. Los regidores son representantes populares en todo momento, están al servicio de los ciudadanos para brindar asesoría o realizar gestoría para la atención y solución de sus problemas.***

***XIII. Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del gobierno municipal a las necesidades de la ciudadanía.***

***XIV. Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.***

***XV. Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.***

***XVI. Llevar la representación del ayuntamiento en actos protocolarios, cuando así sea autorizado por mayoría en sesión solemne de cabildo que justifique el acto de representación.***

## **PROPUESTA DE REFORMA Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

**Debe de quedar:**

### **CAPITULO TERCERO**

#### **De los Regidores**

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

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración Municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente Municipal;
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración Municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII. (derogado).
- VIII. promover la participación ciudadana para que los vecinos se organicen y juntos con el gobierno mejorar la comunidad.**

**IX. Supervisar el funcionamiento de las dependencias municipales en sus actividades y hacer propuestas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención al ciudadano.**

**X. Revisar y aprobar los reglamentos municipales con la organización del gobierno, los servicios públicos y la convivencia ciudadana.**

**XI. El ayuntamiento es la autoridad más cercana a los ciudadanos y es la responsable de la prestación de los servicios básicos.**

**XII. Los regidores son representantes populares en todo momento, están al servicio de los ciudadanos para brindar asesoría o realizar gestoría para la atención y solución de sus problemas.**

**XIII. Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno Municipal a las necesidades de la ciudadanía.**

**XIV. Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.**

**XV. Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.**

**XVI. Llevar la representación del ayuntamiento en actos protocolarios, cuando así sea autorizado por mayoría en sesión solemne de cabildo que justifique el acto de representación.**

## **Conclusiones**

**Primera.-** Una vez realizado el estudio, me permite concluir que conceptualmente el Municipio es una entidad administrativa compuesta por un territorio claramente definido y su población, comúnmente hace referencia a una ciudad, pueblo o aldea, o a una agrupación de los mismos. Está típicamente regido por un órgano colegiado generalmente denominado Ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo. Por extensión, también se usa el término para referirse al Ayuntamiento o municipalidad en sí. Diferenciando que el Ayuntamiento es la corporación municipal encargada de velar por los intereses económicos, sociales, urbanísticos, etcétera, de una villa, pueblo o ciudad y como orden de gobierno en el municipio. También se dice que es la casa donde esta corporación tiene su sede y oficinas.

**Segunda.-** Es importante concluir que la teoría sobre el origen del municipio, muchos autores la ubican en la corriente iusnaturalista, pero es importante destacar la apreciación distinta de que si bien, el municipio es consecuencia del derecho, entonces, formal y materialmente el municipio mexicano es producto de la ley, pues mientras la ley no le otorga la categoría, se queda simplemente en vecindario, ranchería o simple comunidad, aun con su organización interna, su voluntad y su asociación de vecindad.

**Tercera.-** Analizados los conceptos fundamentales del municipio, me permite concluir que el cuerpo de regidores incorpora el mayor número de integrantes propios del ayuntamiento, formando parte del cabildo con voz y voto en las deliberaciones del mismo; aunque no sea el espacio destinado para señalar las funciones de los mismos, es frecuente que en caso de ausencia del presidente municipal lo suplan los regidores en su orden, siendo el primer regidor el señalado y así en orden sucesorio, cuestión que abordaremos posteriormente al referirnos a las funciones de cada figura del ayuntamiento; denotando la vital importancia que tienen los regidores dentro del ayuntamiento por la representación popular directa de los ciudadanos de manera cercana.

**Cuarta.-** El hecho de haber abordado los antecedentes históricos del municipio, me permite conocer los acontecimientos pasados que forjaron el presente y que permitirán desarrollar un futuro dentro de la política del México que permite creer en nuestro país, amar a México y servir a México.

**Quinta.-** Una vez estudiado el gobierno municipal en la República Mexicana, me permite concluir que las características del municipio en el estado de México, por su población, es: el segundo lugar a nivel nacional es Ecatepec de Morelos en el Estado de México, con 1,622,697 habitantes, después de Guadalajara, en el Estado de Jalisco con 1,646,319 habitantes, y en décimo lugar se encuentra Naucalpan de Juárez, también en el Estado de México con 858,711 habitantes. Asimismo, por territorio, uno de los Municipios más pequeños a nivel nacional es Papalotla, en el Estado de México, con 3,59 km<sup>2</sup>, colocándose en la posición 2,420 de 2,438 Municipios que conforman el territorio nacional. Por otro lado, es importante destacar que dada mi experiencia como servidor público desde hace muchos años, me permito argumentar que por densidad poblacional, los cinco Municipios del Estado de México que representan mayor número de habitantes son: Ecatepec, Nezahualcoyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca.

**Sexta.-** Al haber estudiado las características del municipio, me permite concluir que en el marco del artículo 115 constitucional, el municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explica como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

**Séptima.-** Una vez analizadas las connotaciones diferenciables, me permite concluir con respecto a la atribución, es el género como término y significa que el municipio, a semejanza del Estado, tiene asignadas atribuciones encuadradas en diversas categorías o clasificaciones jurídicas, y son: las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, cada una de las cuales responde a principios distintos por tener caracteres esenciales diferentes, lo que trae como consecuencia una regulación jurídica especial para cada una de dichas categorías.

**Octava.-** Es importante concluir que los regidores del ayuntamiento tienen un papel preponderantemente importante, dentro de las actividades del municipio, en virtud de que el artículo 115 de nuestra Carta Magna dota de atribuciones que se ejercitan de diversas funciones públicas como; actividades en ejercicio de función legislativa, de función administrativa, para la realización de obras públicas y actividades socioeconómicas residuales, entre otras otorgadas en la legislación municipal de nuestra entidad.

**Novena.-** En cuanto a las funciones y responsabilidades de los servidores públicos de la administración pública municipal, y denotando todos aquellos de elección popular, son primordialmente los más comprometidos e involucrados, por tanto, puedo afirmar que los seres humanos que encarnan los órganos del Estado no actúan en nombre y representación propia sino que actúan en nombre y representación del Estado porque ejercen atribuciones esenciales de los poderes públicos las cuales se traducen en actos de gobierno, los cuales a su vez, implican el ejercicio de la potestad de imperio que es inherente al Estado, de ahí que encuentre plena justificación para hablar de la función pública, porque ésta como se puede apreciar es el marco de referencia que sirve de punto de partida para determinar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es decir; la función pública comprende o abarca el ejercicio de la función que llevan a cabo o desempeñan los servidores públicos, porque son precisamente estos últimos quienes encarnan y dan vida a los órganos del Estado.

**Décima.-** Concluye que el fortalecimiento municipal, implica hoy la modernización de las estructuras administrativas; así como la redistribución de funciones y responsabilidades de los regidores, que fue el motivo y objeto del presente estudio en el marco de la autonomía municipal, que como principio toral, consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio y por los regidores que deben de asumir, según mi modesto estudio, la gran parte de compromisos con los vecinos del municipio. El ayuntamiento es la institución depositaria de las estructuras administrativas que permiten cumplir la función pública que atiende los asuntos y servicios más cercanamente relacionados con la vida en común, ya sea en los espacios urbanos o rurales.

**Décima primera.-** Y finalmente es mi deber y mi derecho como ciudadano mexiquense proponer iniciativas de leyes y decretos en todos los ramos de la administración que me confiere el artículo 51 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, e instando el ejercicio de las facultades ordenadas a los diputados para presentar iniciativas de ley o decreto conforme al artículo 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 28 fracción I, artículos 78, 79 y 81 fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, así como, lo preceptuado en el artículo 68 Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de ustedes, el proyecto de iniciativa de reforma y adiciones al artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Para llevar la propuesta más allá de éste ámbito académico.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### DOCTRINA

---

- ❖ Altamira y Crevea, Rafael. Historia de España, 2ª ed., t I. Barcelona España, Edit. Herederos de Juan Gili Editores.
- ❖ Álvarez Lara, Aurora. Análisis de las Sanciones por Responsabilidad Administrativa en el Estado de México, Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, México. 1996.
- ❖ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 14ª ed. Edit. Porrúa, México, 2001.
- ❖ Chabat Madrid, Jorge Luis. “Los derechos humanos y la política exterior de México”, versión escrita del Programa del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 6 de marzo de 2001.
- ❖ Cuéllar Martínez, Roberto. “Retos y perspectivas latinoamericanas de la sociedad civil en el desarrollo de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”.
- ❖ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Et al. Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso. Edit. Porrúa, S.A. México, 2003.
- ❖ El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional. México, Secretaría de Gobernación, Centro de Desarrollo Municipal, 2000.
- ❖ Ellul, Jacques. Historia de las Instituciones de la Antigüedad. Edit. Aguilar, Madrid, España. 1970.
- ❖ Fernández Ruiz, Jorge. et al., “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1999.
- ❖ Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 22ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1982.
- ❖ Fustel de Coulanges, Numa Denys. La Ciudad Antigua. Estudio sobre el culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma., 3ª. Ed., Edit. Porrúa, México, 1978.
- ❖ Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Tomo I, México. 1995.
- ❖ García Gallo, Alfonso. Curso de Historia del Derecho Español. 5ª ed. T I. Edit. Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, España, 1959.
- ❖ Grimberg, Carl. Historia Universal. Edit. Daimon. Barcelona, España, 1979.
- ❖ Huhle, Rainer “La violación de los derechos humanos, ¿privilegio de los Estados?”, artículo publicado originalmente en la revista Memoria, núm. 5. 1996.
- ❖ López de Haro, Carlos. La Constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor. Madrid, España Reus, 1926; Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina. Driskill, 1979, t. III.
- ❖ López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, Edit. UAEM, México, 1999.
- ❖ Mommsen, Teodoro. Compendio de derecho público romano, trad. Del alemán de P. Dosado. Madrid, España. Edit. La España Moderna, 1956.
- ❖ Navarrete Gutiérrez, Pablo. “La educación en derechos humanos en la CEDHJ”, vid. página en internet, [www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx).
- ❖ Navas, Macedonio. Historia de América. Edit. Herrero, México, 1960.

- ❖ Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1968.
- ❖ Ochoa Capos, Moisés. La Reforma Municipal. Historia Municipal de México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- ❖ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1976.
- ❖ Ortega Zarazúa, Adolfo. La educación en derechos humanos tarea de todas y todos, en el Foro Nacional sobre Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998.
- ❖ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Porrúa, 2ª ed. México. 2003, voz “responsabilidad”.
- ❖ Petit–Dutailis, Ch. Los Municipios Franceses, Trad. José López Pérez. Colección “La Evolución de la Humanidad”. t. LXV, UTEHA, México, 1ª ed. en español, 1959, México.
- ❖ Piganiol, Andre. Historia de Roma, trad. De Ricardo Anaya. Buenos Aires, Argentina, Edt. Eudeba, 1961.
- ❖ Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Edt. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España. 1927.
- ❖ Quintana Roldan, Carlos F. Derecho Municipal, 3ª. Ed., Edit. Porrúa, México. 2005.
- ❖ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal Mexicano. 3ª ed. Edit. Porrúa, México. 2005.
- ❖ Robles Martínez, Reynaldo. “El Municipio” 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 2013.
- ❖ Ruiz Massieu, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública, México.
- ❖ Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México. 1998.
- ❖ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.

## **POLIGRAFÍAS**

- 
- ❖ Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Edit. Porrúa, S.A., México, 1986.
  - ❖ Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. México. 1972.
  - ❖ Diccionario Everest 40 Lexico Lengua Española. Editorial Everest, S. A., León España. 1977.
  - ❖ Diccionario Ilustrado Básico Sopena. Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España. 1980.
  - ❖ Diccionario Jurídico el A B C del Derecho, Términos jurídicos y administrativos, Salvador Orizaba Monroy, Ed. Sista, México. 1989.
  - ❖ Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid España, 2000.
  - ❖ Diccionario jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1991.
  - ❖ Enciclopedia Barsa. Edit. Encyclopedia Británica de México, S.A. de C.V., T. 1, Índice Enciclopédico, México, 1981.

- ❖ Enciclopedia Jurídica Latioamericana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Ed. Porrúa UNAM, México. 2006.
- ❖ Enciclopedia Jurídica Omeba, Edit. Driskill, Bibliográfica Omeba, Argentina. 1977.

## LEGISLACIÓN

---

- ❖ Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Almoloya del Río.
- ❖ Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Calimaya
- ❖ Bando Municipal 2015. H. Ayuntamiento de Juárez.
- ❖ Bando Municipal de Metepec. Publicado en la Gaceta Municipal, Órgano Oficial del Gobierno Municipal de Metepec, Estado de México. Año: 03 No. 09 Ciudad Típica de Metepec, 5 de febrero de 2015. Documento.
- ❖ Bando Municipal de San Mateo Atenco, Publicado en la Gaceta Municipal Periódico Oficial del H. Ayuntamiento Constitucional de San Mateo Atenco. Año III I No.1 I Enero 2015.
- ❖ Bando Municipal de Tenango del Valle. Publicado el 5 de febrero de 2015.
- ❖ Bando Municipal de Toluca 2015. Publicado el 5 de febrero de 2015.
- ❖ Bando Municipal de Villa Guerrero. Publicado el 5 de febrero de 2015.
- ❖ Bando Municipal de Zinacantepec. Publicado el 5 de febrero de 2015. Documento.
- ❖ Bando Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Oztolotepec Publicado el 5 de febrero de 2015.
- ❖ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Coatepec Harinas. 2015
- ❖ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Lerma. 2015:
- ❖ Bando Municipal del Municipio de Temoaya 2015.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ISBN: 968-805-77-0 [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf).
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Última reforma incorporada 10 de julio de 2015. Documento Pdf.

## CONSULTAS ELECTRÓNICAS

---

- ❖ <http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html>. Dokumentations und Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika, 1993, p. 2, vid. página en internet.
- ❖ <http://www.cddiputados.gob.mx/> “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Documento.
- ❖ [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion\\_EUM.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_EUM.pdf)
- ❖ <http://www.infosap.gob.mx/constitucion.html>.
- ❖ [http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html).
- ❖ <http://www.saberespractico.com/estudios/geografia-estudios/poblacion-de-los-estados-de-mexico/>
- ❖ <http://www.snim.rami.gob.mx/> Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.