



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"**

**"LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS
ECONÓMICOS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
DEL ESTADO DE MÉXICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROBERTO CASTRO CRUZ

**ASESOR:
LIC. ANDRES LÓPEZ LARA**



MÉXICO

2005

m348500



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por permitirme llegar a este momento tan importante de mi vida;
Por haberme enseñado el camino del bien, que es el mas difícil de recorrer
Pero el que da muchas satisfacciones.
Porque a través de tu palabra me enseñaste la humildad para conducirme en los logros
Pero también en las derrotas.
Porque me enseñaste a través de tu palabra que la fe no debe perderse Aun en las situaciones mas difíciles.
Porque a través de tu hijo ¡JESÚS! he encontrado paz, armonía y un Espíritu inquebrantable para hacer realidad todos los propósitos Y todas las ilusiones que tengo en esta vida.
Porque gracias a tu hijo ¡JESÚS!, he comprendido que la profesión Que elegí, es para ayudar al que lo necesita, sin distinción alguna.
Que las necesidades y problemas de quien pide mi ayuda debo tomarlos Como propios, como el lo hizo dando su vida por los demás.
Por caminar siempre a mi lado, Gracias te doy ¡DIOS!.
Porque con tu vida nos diste una gran enseñanza de sabiduría y humildad, Gracias ¡JESÚS!.

A MIS PADRES

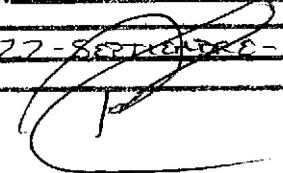
DOLORES CRUZ GARCIA
ANTONIO CASTRO RAZO

Por haberme dado el ser
Por sus cuidados desde niño
Por haber dado su mayor esfuerzo
Para que en casa no faltara nada
Porque siempre se preocuparon y ocuparon
Para que tuviera todo para cumplir con mis tareas
Y trabajos, en mi vida de estudiante.
Gracias mamá porque aparte de cumplir con
Las tareas del hogar, dabas tu mayor esfuerzo
Para contribuir con los gastos que generaban mis estudios.
Gracias por los valores que me inculcaron desde niño
Para ser un hombre de bien y ser útil a la sociedad
En la que vivimos.
Porque al platicar de su humilde niñez inyectaron en mi
Buenos propósitos y amor.
Gracias por haberme dado la mejor herencia
Que pueden dar los padres a un hijo, ¡EL ESTUDIO!.
Por esto y mucho mas mil gracias.
Les estaré eternamente agradecido.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el
contenido de mi trabajo recopilacional.

NOMBRE: ROBERTO CASTRO CRUZ

FECHA: 22-SEPTIEMBRE-2005

FIRMA: 

A MIS HERMANOS

GEORGINA ELENA
PATRICIA
MONICA
CARLOS

Gracias por ser mis hermanos.
Por el cariño y comprensión que me han dado
Por su protección y cuidados por ser el menor de la Familia
Gracias por todas sus muestras de apoyo desde el inicio de esta aventura
Porque juntos hemos logrado ser una familia sólida y
Unida en los momentos difíciles
Georgina no puedo omitir decirte que como punta de lanza en esta
Maravillosa aventura de ser estudiante, colocaste cimientos
Para que nuestros hermanos y sobrinos siguiéramos tu ejemplo
Concientes de que se debe sacrificar muchas cosas pero al
Final todo tiene una recompensa.
A ti Carlos te agradezco el que me hayas mostrado
La grandeza que encierra la Universidad Nacional
Porque desde el primer día que la conocí, me propuse
Ser Universitario y ahora orgullosamente soy un egresado
De nuestra casa de estudios y porque con el intercambio de puntos de vista
Logre enriquecer mis conocimientos siendo de gran utilidad en mi vida
Profesional.

GRACIAS A TODOS POR SU INCONDICIONAL APOYO

A MIS SOBRINOS

KENEL
LUIS FERNANDO
RODRIGO ANTONIO
ITZEL
JUAN ANTONIO
GAEL ASDRÚBAL

Les doy gracias por su respeto
Les agradezco que me vean mas que como un tío, como un amigo
Porque he aprendido de su inocencia y con esto estoy comprometido
A no fallarles
Les agradezco su apoyo y comprensión
Porque gracias a su carácter me han ayudado a superar las adversidades
Y compartir juntos los logros
Gracias por estar siempre a mi lado
Y sentir su cobijo y que todos los propósitos los inicio
Pensando en ustedes, con el anhelo de que sigan
El camino correcto y sean hombres de bien.

GRACIAS POR SU APOYO AMIGOS

A MIS ABUELOS

A MIS ABUELOS MATERNOS

ISABEL +
ENCARNACIÓN +

A MIS ABUELOS PATERNOS

TOMASA +
AURELIO

Gracias por el legado que dejaron en mi familia, trabajo, amor y humildad.
Porque tengo de Ustedes solo buenos recuerdos ,derivado del origen humilde
De nuestra familia.

A MIS TIOS

MARIA
INOCENCIA

FRANCISCO
MAGDALENA
JUAN
ALEJANDRA
AGUSTÍN

Porque siempre me han dado muestras de cariño, apoyo y respeto
Porque su ejemplo lo llevo muy presente, que es el de salir adelante
A base de esfuerzo y tenacidad.
Porque he aprendido de Ustedes que los propósitos se logran
Con trabajo y fe en Dios.

A MIS PRIMOS Y AMIGOS

Por que siempre me han dado muestras de apoyo
Estando a mi lado en todo momento
Porque desde el inicio de esta aventura me demostraron
Interés porque saliera adelante, para no desmayar
A mitad del camino.
Por sus palabras alentadoras que sin duda fortalecieron
Mi espíritu para lograr este propósito.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Le agradezco infinitamente el haberme abierto sus puertas
Desde la preparatoria
Porque al conocer su grandeza adopte un amor y respeto
Por mi casa de estudios
Porque siempre signifíco un gran compromiso ser universitario
Porque el significado de su escudo y su lema encierra el conocimiento
Generado por la humanidad.
Porque el ser Universitario además de ser un orgullo, es un compromiso
Con México y una responsabilidad con los que nos rodean
Por haberme dado las herramientas para enfrentar la vida como profesionista
Y como integrante de una sociedad cada ves mas compleja

ORGULLOSAMENTE UNIVERSITARIO HASTA EL ULTIMO MOMENTO DE MI VIDA.

A MI ASESOR

LICENCIADO ANDRES LOPEZ LARA

Por su incondicional apoyo

Porque con su gran capacidad y conocimientos

Así como el tiempo que me dedico

Pude realizar el presente trabajo

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPITULO 1

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO

1.1 EN ROMA.....	3
1.2 EN ESPAÑA	7
1.3 EN LA EPOCA ANTIGUA O PREHISPÁNICA EN MÉXICO	10
1.4 EN LA EPOCA COLONIAL	13
1.5 EN LA EPOCA INDEPENDIENTE	17
1.5.1 EN LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812	18
1.5.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824	20
1.5.3 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836	21
1.5.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857	22
1.5.5 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	23

CAPITULO 2

ELEMENTOS DEL REGIMEN MUNICIPAL.

2.1	TEORIAS QUE DESCRIBEN LA CONFORMACIÓN DEL MUNICIPIO	26
2.1.1	TEORIA SOCIOLOGICA	26
2.1.2	TEORIA JURÍDICA	28
2.1.3	TEORIA ECLÉCTICA	29
2.2	ELEMENTOS DE EXISTENCIA DEL MUNICIPIO	30
2.2.1	POBLACIÓN	31
2.2.2	TERRITORIO	32
2.2.3	GOBIERNO	33
2.2.4	FINES	34
2.3	BASES CONSTITUCIONALES	34
2.4	FUNDAMENTOS DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DEL MÉXICO.....	38
2.4.1	ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO....	43
2.4.2	FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN MATERIA HACENDARIA.....	56
2.4.3	FACULTADES DEL H. AYUNTAMIENTO EN MATERIA HACENDARIA....	58
2.4.4	DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS H. AYUNTAMIENTOS.....	60
2.5	LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	66

CAPITULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO Y EL PODER TRIBUTARIO

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO	73
3.1.1 COMO UN ORGANO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO.....	76
3.1.2 COMO UN NIVEL DE GOBIERNO.....	79
3.2 EL PODER TRIBUTARIO.....	82
3.3 EL PODER TRIBUTARIO ORIGINARIO.....	86
3.4 EL PODER TRIBUTARIO DELEGADO.....	88
3.5 EL PODER TRIBUTARIO DE LA FEDERACIÓN.....	88
3.6 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER TRIBUTARIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	89
3.7 LA COORDINACIÓN FISCAL.....	92
3.8 LIMITACIONES DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL.....	97

CAPITULO 4

ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA OTORGAR MAYOR LIBERTAD EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ECONOMICOS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO.

4.1 LA HACIENDA MUNICIPAL.....	99
4.2 INGRESOS ORDINARIOS.....	102
4.2.1 IMPUESTOS.....	103
4.2.2 DERECHOS.....	105
4.2.3 APORTACIÓN DE MEJORAS.....	106
4.2.4 PRODUCTOS.....	108
4.2.5 APROVECHAMIENTOS.....	110
4.2.6 INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR.....	111
4.2.7 ACCESORIOS.....	111
4.3 INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	112
4.4 PARTICIPACIONES FEDERALES.....	113
4.4.1 RAMO 33.....	115
4.4.2 FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL.....	116

4.4.3 FONDO DE APORTACIÓN MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO A MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.....	119
4.4.4 MULTAS FEDERALES NO FISCALES.....	120
4.5 PARTICIPACIONES ESTATALES.....	122
4.5.1 TENENCIA.....	123
4.5.2 GASTO DE INVERSIÓN SECTORIAL.....	124
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA.....	131
LEGISLACIÓN.....	135

INTRODUCCIÓN

El motivo fundamental para proponer una mayor libertad en la aplicación de los recursos económicos a los Gobiernos Municipales del Estado de México, es por la experiencia laboral adquirida como servidor público en el Ayuntamiento de Técamac Estado de México del año 1997 al 2003, en este tiempo pude comprobar que se requiere mayor libertad en la aplicación de las participaciones económicas Federales y Estatales, para poder ejecutar los planes y programas de Gobierno y así dar respuesta inmediata a la ciudadanía en sus necesidades prioritarias a las que está obligada la Administración Pública Municipal, de conformidad con el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal, como son: Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, seguridad pública y tránsito, empleo, asistencia social, entre otros.

Por tal motivo fue necesario entrar al estudio del Municipio a través de su historia la cual conforma el capítulo 1 del presente trabajo y para ello es necesario conocer la integración social en Roma por ser el origen del Derecho Mexicano, en la cual tenemos la conformación de las Curias, ya en España con los Visigodos se celebraban Concilios, en los que se decidían los negocios del Estado, por otra parte en México en la época Prehispánica los grupos organizados de parientes entre las diversas unidades étnicas, recibió de los Nahuas la denominación de Calpulli, posteriormente en la época Colonial se da el establecimiento del Municipio de tipo occidental siendo el primero de estos el establecido por Hernán Cortes el 22 de Abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz, en la época independiente el primer ordenamiento que regula el funcionamiento y existencia del Municipio fue la Constitución de Cádiz de 1812, posteriormente fue la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, la Constitución de 1857, y el modelo actual que nos rige por la Constitución del 5 de Febrero de 1917.

Para comprender la conformación del Municipio en la actualidad es necesario analizar los elementos del Régimen Municipal los cuales conforman el capítulo 2, iniciando con el origen del Municipio desde diversas perspectivas, posteriormente hago un análisis de tres elementos fundamentales sin los cuales no sería posible la conformación de un Municipio, el primero de ellos es tener una población definida mediante sus Habitantes, su Territorio, Gobierno, como los fines que se persiguen, así mismo es necesario conocer sus bases Constitucionales específicamente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como su fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la Población, el Gobierno y la Administración Pública Municipal.

Por lo consiguiente es necesario tener una plena observancia en los Órganos de Gobierno Municipal como son el ejecutivo que recae en la figura del Presidente Municipal y el Ayuntamiento que es un Órgano Colegiado en la toma de

decisiones del Gobierno Municipal, para ello debemos conocer cómo funciona un Ayuntamiento, cuáles son las facultades y obligaciones, teniendo cómo una de las obligaciones prioritarias el proporcionar Servicios Públicos Municipales.

En el capítulo 3, hago una definición del Municipio mediante su naturaleza jurídica con el fin de definir plenamente a qué nivel de Gobierno debe pertenecer, como se le considera un Órgano Desconcentrado del Estado, de igual forma hago un análisis del poder tributario con el fin de definir cuales son las formas tributarias que se consideran en México, así como su fundamento legal.

Ya en el capítulo 4, hago un análisis de la Hacienda Municipal que se integra del recurso propio de los Gobiernos Municipales como son los ingresos ordinarios, recursos que se pueden aplicar de manera consensada por el Presidente Municipal y el Cabildo a los diferentes programas de Gobierno ya sea para obra pública o programas sociales, dichos recursos son: impuestos, derechos, aportación de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados del sector auxiliar y accesorios. Estos recursos solo se pueden recaudar por parte de las oficinas receptoras como son; Tesorería Municipal, Oficina de Impuesto Predial y oficinas recaudadoras de organismos descentralizados de agua.

Así como los ingresos extraordinarios, Participaciones Federales como son, recurso general del ramo 33, fondo de infraestructura social Municipal, fondo para el fortalecimiento a Municipios y Multas Federales no Fiscales, cuyas participaciones serán con la anuencia de la Cámara de Diputados Federal y se otorgarán a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de México y este a su vez lo designará conforme a la distribución de la Cámara de Diputados Local.

Por su parte el Gobierno del Estado de México designa presupuestos a los Gobiernos Municipales a través de diferentes programas, los cuales tiene por objeto erradicar la pobreza extrema y el grado de marginación de los Municipios, considerando para ello el número de habitantes y la infraestructura urbana, los montos de estos presupuestos son proporcionados por la Cámara de Diputados Local, quedando obligado el Gobierno Municipal a sujetarse a la normatividad que será publicada en la Gaceta de Gobierno en la que se describe con claridad cuales son los rubros y programas, dejándole al Ayuntamiento la distribución conforme a los porcentajes establecidos.

La aplicación de los recursos económicos deberá ser justificada ante la Contaduría General de Glosa de la Cámara de Diputados Local como Órgano fiscalizador de los recursos que reciben los Gobiernos Municipales y que deberán ser aplicados en los programas previamente establecidos que son trazados por el Gobierno del Estado de México, siendo responsabilidad del Presidente Municipal, Sindico o Síndicos según sea el caso y el Tesorero Municipal, ya que de no cumplir con esta obligación se estaría incurriendo en responsabilidad administrativa e inclusive penal.

CAPITULO 1

MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO

1.1 En Roma

Al mismo tiempo que en Grecia, en Italia se desarrollaba con plenitud la organización Municipal caracterizada por la constitución doméstica, en donde el padre tenía el poder sobre la mujer y los hijos manteniendo el espíritu de subordinación, en donde las leyes de la herencia daban supremacía al progenito y excluían a las mujeres, lo que hizo que la familia se acrecentara y se transformó en Gens, dirigida en lo religioso, militar, judicial y social por el patriarcado, y así, al igual que en Grecia, varias familias formaron la Fratría, en Italia se agruparon curias, con su Dios Protector, Jefe y Sacerdote llamado Curión, luego varias curias se constituyeron en Tribus que más tarde pusieron los cimientos de la Ciudad como expresión de la federación de Tribus, Curias y Familias.

El Pueblo Romano se dividía en tres tribus: las de Ramneses, Ticios y Luceres, cada una de estas se subdividía en 10 curias y cada curia en 10 decurias (gentes), había pues 30 curias, es decir 300 decurias o gentes, cada curia tenía su nombre, su jefe Curio, su lugar propio para reunirse y tenía un voto en la Asamblea Pública que organizada por curias representaba al Estado Romano.

Arhens Enrique dice que.

"Estos comicios ó sea las asambleas se formaban por las cabezas de familia (Patres familiarum) y como el voto era por curias, no obstante que asistían en grupos, sólo tenían un sufragio".¹

¹ Citado por OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, Su Evolución Institucional, Ed. Colección de Cultura Municipal, México, 1981, Pág.51.

El senado estaba integrado por los Patres Gentium y como la Ciudad necesitaba un Jefe para los asuntos comunes, se eligió un Rey que era Jefe, Juez, Capitán Supremo y gran Sacerdote.

Al principio la realeza fue hereditaria, luego los reyes quisieron emanciparse de la autoridad del senado, los Patres respondieron asesinandolos y aboliéndola. Las clases inferiores protestaron y los Patres decidieron hacer electiva la realeza, quien pretendiendo alterar la organización de la Ciudad trató de aliarse con las clases inferiores, para poder gobernar sin el estorbo de los Patricios, los reyes que tal cosa hicieron pagaron con su vida al intento.

Uno de ellos fue Servio Tulio quien dividió a la Ciudad en siete tribus de acuerdo con el domicilio, con el propósito de disminuir el poder del Patriciado, realizando varias reformas que daban a todos el Derecho de ser Ciudadanos y tener el Derecho de Sufragio, situación que no convenia a los Patricios y asesinaron a Servio Tulio, con lo que se impedía que su constitución se realizase íntegramente, utilizando para abolirla al nuevo Rey Tarquino el soberbio, quien colecciona las ordenanzas Municipales que rigieron a los Municipios y que después se convirtió en el Derecho Municipal escrito en el Código Papyriano el cual se dividía en dos partes: Lo Religioso de Orden Político y Público.

Los patricios destituyeron a Tarquino y abolió la nobleza concentrando el poder en manos de la Aristocracia, luego los Plebeyos se darian cuenta que la Aristocracia constituía un obstáculo para el progreso social y surge la lucha entre Patricios y Plebeyos, lucha de la que surgen:

Los Tribunos de la Plebe, que protegían los derechos de la Plebe y que representaba la alianza de las dos clases sociales, y no obstante la diferencia que existía entre ellos, se ve exterminada con la Promulgación del Código de Decenviros ó las Doce Tablas, en donde ambas clases acataron la Ley, el nuevo Código establecía grandes innovaciones como la igualdad civil, la libertad de

matrimonio, se determinaron los límites del Poder Judicial en manos de los Cónsules.

El Patriarcado instituyó en vez de dos Cónsules los Tribunos Militares, que tuvieron el mando del ejército, la Presidencia del Senado y la Jurisdicción civil. Los Cuestores, como guardianes del tesoro público.

Los Censores, administradores de la hacienda pública, encargados de elaborar el censo de los Ciudadanos y guardar de las costumbres.

Los Ediles Plebeyos, encargados de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos, puentes, calzadas, conservación de templos, monumentos, pesas y medidas, precio y calidad de artículos de consumo, abastecimiento de víveres, diversiones públicas, etc. De esta manera la Ciudad regularizaba las funciones de su vida Municipal.

La invasión Gala provocó más tarde una nueva Organización Política en Roma.

Los Patricios, para debilitar al Consulado, separaban previamente las Facultades Judiciales que recayeron en un nuevo funcionario, el Pretor y la policía de la Ciudad la confiaban a los Ediles.

“La base de la Municipalidad, la unidad de la Ciudad, estaba definitivamente establecida, como el Patricio, el Plebeyo fue Cónsul, Pontífice y Edil”.²

Ya en forma más general podemos decir que los Municipios Romanos no presentaron un modelo idéntico, por el contrario existió una variedad dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio en su extensión territorial.

² Ibidem, Pág. 57.

"Encontramos, así los siguientes Municipios:

- a) Municipia Socii, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; con sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como Municipiacum Suffragio.
- b) Municipia Foederata, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de Municipio Sine Suffragio.
- c) Municipia Coercita, también conocidos como Municipio Coerita, resultantes de la dominación militar. A estos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del ius Suffragii y no tenían derecho de enviar representantes a Roma".³

La curia tenía facultades de todo género, en el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación de presupuesto; en el militar, la reclutación y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política Municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc., en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los Duunviros y los Ediles y aún tenían funciones de glosa.

Como podemos observar se tenía una división de poderes bien específica, con el fin de tener un control político, económico y social y de esta forma conservar su

³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 2002, Pág. 33.

imperio aun fuera de su territorio, conservando así la presencia en las diferentes comunidades.

1.2 EN ESPAÑA

Sin duda la conformación de los Municipios en España fue por influencia Romana, la Península Ibérica quedo en los dominios de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal. Una vez que Roma dominó a Cartago, pronto se inicio a aprestarse de las vastas regiones peninsulares.

En el año 196 A.C., se nombraron a dos Procónsules Romanos que encabezarían el mando de las dos provincias en que se dividió a Hispania: la Ulterior y la Citerior. Inmediatamente después hubieron múltiples Colonias Latinas en tierras Ibéricas. De esa influencia Romana se integran las siguientes Municipalidades Urso (osuna), Cartago Nova (Cartagena), Llichí (Elche), Valentia (Valencia), Tarraco (Tarragona), Augusta Emerita (Mérida) y Cesar Augusta (Zaragoza).

A España correspondería injertar, en el tronco virgen de las comunidades americanas, la vigorosa tradición Municipal de la antigüedad.

La época de la dominación visigótica fue, en cuanto al régimen Municipal, una etapa de transición. El pueblo vencido pudo mantener sus Instituciones Políticas, representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibió nuevas formas en su funcionamiento, transplantadas de la Germania, por los Visigodos.

La autonomía Municipal, que ya no existía en la organización Romana de las Curias, se perdió por completo en la cultura castellana.

Convertidos los Visigodos al Catolicismo, celebraron periódicamente concilios, en los que decidían los negocios del Estado. El concilio de Toledo, se convirtió en

una institución, así como el sexto de estos concilios, suprimió todo vestigio de libertad Municipal.

“Se conservaron los Magistrados Municipales, pero los Visigodos implementaron dos nuevas instituciones Municipales: el “Placitum” y el “Conventus Publicus Vicinorum”. Se ha sostenido que el “Placitum”, era la reunión judicial de los hombres libres; el “Conventus Publicus Vicinorum”, fue una asamblea integrada en igual forma que el “Placitum”, es decir, por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenía funciones judiciales sino administrativas, en lo relativo a problemas locales”.⁴

La situación económica de las Municipalidades se torno precaria a partir del sexto concilio de Toledo, y los Municipios Hispanos, que son de los que con más valor han defendido sus derechos al transcurso de la historia, comenzaron a dar muy visibles y peligrosas muestras de descontento.

El reino visigodo se derrumbó como consecuencia de la invasión y posterior dominación por parte de los árabes sobre la Península Ibérica.

Los derechos emanados de la asociación de vecindad, sólo podían ejercerse al través del clan de origen. Como un gesto de rebeldía contra ese retroceso, la obra de reconquista que se realizó durante una prolongada y sangrienta lucha, fortaleció en los españoles la conciencia Municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el llamado Fuero Municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad.

⁴ OCHOA CAMPOS Moisés, Op. Cit., Pág. 78.

“Del Concilium, nació el Concejo Municipal; el Judex fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes que por un año ejercían las funciones judiciales”.⁵

Los consejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados Municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Cada concejo tenía sus leyes propias y sus magistrados.

Había dos clases de concejos, recibiendo el primero el nombre de cabildo abierto, en el que disfrutaban de voz y voto los aforados; el segundo de ellos, llamado ayuntamiento, el cual fue el consejo Municipal o cabildo secular, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

Los fueros, entre los que destacó el de León, que garantizaba la existencia de las administraciones Municipales, constituían legislaciones locales que consignaban derechos especiales a cada ciudad o Municipio rural, como ya se había hecho notar, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos ni de acuerdo con la ley general, que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

Gracias a los fueros, cuya vigencia y aplicación la podemos situar entre los siglos XI y XIII, en España se logró un esplendor por el Municipio que no tiene rival en todo el curso de la historia del mismo.

En general, podemos decir que los cabildos Españoles habían logrado igualdad civil y política de los ciudadanos; la inviolabilidad del domicilio; la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir a los funcionarios Municipales y

⁵ Ibidem. Pág. 80.

responsabilidad de estos funcionarios, justicia impartida por magistrados, elegidos por su concejo Municipal y derecho a no ser privado de la libertad, sin previa sentencia de los jueces locales.

Sin embargo, el concejo Municipal acabó en las ciudades con el concejo abierto o asamblea general de vecinos, y los cargos Municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, conservándose únicamente el antiguo concejo popular en los Municipios rurales.

De esta manera iba creciendo el poder central en España. La centralización no tuvo ya freno alguno, precisamente cuando una nueva esperanza en América, hacia más necesaria la fuerza capilar en el viejo tronco.

1.3 EN LA ÉPOCA ANTIGUA O PREHISPANICA EN MÉXICO

La organización social existente antes de la conquista, parece ser la misma, en lo general determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, pero adoptándose aquí características muy especiales.

"Sin embargo, la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como México o Azteca, cuya capital (Tenochtitlan) fue la ciudad más importante de toda la región. La fundación de Tenochtitlan data aproximadamente del año 1325 y se desarrollo sobre una isleta del lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a una águila devorando una serpiente".⁶

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu.

⁶ QUINTANA ROLDAN Carlos F., Op.Cit., Pág. 45.

Posteriormente la presencia de grupos organizados de parientes entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la república mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, recibió de los nahuas la denominación de Calpulli.

El Calpulli era el lugar ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentados por lazos de consaguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Cada Calpulli tenía un Dios particular, un nombre, y una insignia particular, pero lo más importante es que tenía un gobierno particular.

Era, por lo tanto, el Calpulli, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

“El Calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y de la producción”.⁷

La alianza de las familias en el Calpulli, determinó una forma de gobierno que fue la de concejo, que era la expresión del poder social, a la manera de los concejos Municipales, pero emanando de la alianza de familias emparentadas, el concejo era integrado por los jefes de dichas familias que eran ancianos, a los que se llamaban indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

Como todo concejo Municipal, el concejo del Calpulli designaba por elección a ciertos funcionarios que tenían facultades ejecutivas como son:

⁷ OCHOA CAMPOS Moisés, Op.Cit., Pág. 33.

1.- EL TEACHCAUH, en quien recaía la administración, en forma parecida a como la ejercen los alcaldes, pues administraba: El régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del Calpulli, el producto de sus tierras, cuidaba de la conservación del orden, de que se impartiera justicia, del culto a sus dioses y antepasados.

2. TECUHTLI, quien era el jefe militar del Calpulli, cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli, capitaneaba a sus tropas en las batallas, en él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, la sagrada insignia del linaje.

Otras funciones que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del Calpulli, eran:

- Los TEQUITLATOS, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal.
- Los CALPIZQUES, recaudadores del tributo.
- Los TLAYACANQUES, que eran los cuadrilleros.
- Los SACERDOTES Y MÉDICOS HECHICEROS, se encargaban de conservar la seguridad psicológica del grupo.

Además al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía: los Tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del Calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos.

Los Calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu que era una liga de Calpullis.

Al respecto podemos decir que la fundación de Tenochtitlan tuvo un carácter religioso y ese carácter sagrado dado a la Urbe determinó su importancia, pues el Estado Azteca se identificó con Tenochtitlan, como el Estado Romano se identificó con la ciudad de Roma.

No podemos negar que la estructura orgánica del Estado Mexicano tiene orígenes político-religioso y además un poder jerárquico delegado por estratos sociales bien definidos por la situación económica o de poder.

1.4 EN LA ÉPOCA COLONIAL

La obra de la colonización y conquista en nuestro continente, se hizo a través de la institución Municipal, con el establecimiento de cada Municipio de tipo occidental, se fue desarrollando el régimen colonial en todo el nuevo mundo.

Así vemos que el primer Municipio en México, lo fue el de la Villa Rica de la Vera cruz, fundado por Hernán Cortes el 22 de abril de 1519, para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una Picota y se instaló una horca en los alrededores. Ese día comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España, este primer ayuntamiento estaba compuesto por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un justicia mayor.

Son las órdenes de 1524 y de 1525 las primeras disposiciones Municipales que se dan en la Nueva España.

Las primeras establecían lo siguiente:

“1. La obligación de todo vecino Español de prestar el servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y que cada cuatro meses había de pasar revista, o alarde, ante los alcaldes o regidores de cada villa.

2. Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, debían de sembrar sarmientos de la mejor vid que se pudiera cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios.

3. Que los dueños de repartimientos debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados a costa de encomendero.

4. La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios, el pago de tributo en oro.

5. La obligación a los españoles, de residir en el país por ocho años.

6. Sobre la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no los hubieren recibido.

En cuanto a las segundas se disponía:

1. Que en cada villa debería de haber dos alcaldes, con jurisdicción civil y criminal.

2. Que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.

3. La prohibición a los rescatadores, de comprar las mercancías que llegaren a la villa, sino después de treinta días.

4. El abasto de carne, que se remata por pregón hasta adjudicarlo a quien hubiere ofrecido dar la carne más barata, se prohibía matar a los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado.

5. La hortaliza, el pan y el pescado, habían de venderse en la plaza pública.
6. Que los domingos y fiestas de guardar, habían de acudir a misa.
7. Que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, resurrección y espíritu santo.
8. Que el concejo era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado o solar para casa.
9. Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia a menos de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios.
10. Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto".⁸

De manera tardía el Rey Felipe II dictó en 1573 las primeras ordenanzas de población y pacificación de las indias, en las cuales se establecen las normas que debían regir la convivencia social en todas las comunidades de América sobre las que España tuviera dominio.

Entre los principales puntos de estas ordenanzas se encuentran los siguientes:

- 1.- Se reconocía a los indígenas el dominio sobre sus propiedades.
- 2.- Se les otorgaba a los españoles el derecho de crear nuevos asentamientos humanos únicamente en las tierras que estuvieran vacantes, previa autorización de las autoridades y sin molestar a los indígenas en sus propiedades.
- 3.- Las nuevas tierras descubiertas que estuvieran vacantes, podían colonizarse a nombre del Rey.

⁸ Ibidem. Págs. 109-110.

Del contenido de estos principales puntos de la ordenanza de Felipe II, se desprende que la corona Española buscaba establecer en las Indias, colonias Españolas que coexistieran con los indígenas, respetando los derechos de estos últimos, más como señalamos antes, este ordenamiento Jurídico se dictó cincuenta años después de consumada la conquista y lamentablemente los usos y las costumbres habían establecido la explotación humana de nuestros antecesores por parte de los Españoles, circunstancia que impidió que en sus puntos fundamentales esta ordenanza se cumpliera, como lo demuestra la historia de la Nueva España.

Hernán Cortes ya legalmente reconocido como conquistador, se dispuso a cumplir sus propósitos, logrando finalmente después de constantes batallas, derrotar a los aztecas destruyendo la Gran México-Tenochtitlan. Siendo precisamente la destrucción de Tenochtitlan lo que motivo a Hernán Cortes a crear el primer municipio de la Ciudad de México en Coyoacán, ya que la Capital del Imperio Azteca no otorgaba las mínimas como Ciudad para habilitarse. Una vez consumada la conquista se procedió a la reconstrucción de esta ciudad y años después el Municipio de la Ciudad de México se ubicó sobre las ruinas del imperio Azteca.

El Ayuntamiento del Municipio de Coyoacán, estaba integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes, Ocho Ediles, un Escribano y un Mayordomo.

No sabemos la fecha exacta del inicio de funciones de éste, la doctrina nos señala que el acta del 8 de Marzo de 1524, es la más antigua de la cual se tenga conocimiento, y en la que se ve claramente que el Ayuntamiento de Coyoacán ya funcionaba plenamente.

La característica primordial que podemos encontrar en el Municipio Colonial es que constituye el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos.

Sin embargo este fortalecimiento no fue perdurable, pues lo que en un principio fue una institución democrática, pronto se convirtió en aristocrática, debido a que los oficios concejiles pasaron a formar parte del patrimonio de las familias ricas.

1.5 EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

Durante el periodo independiente la evolución de la institución Municipal se vio seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos, más aún, ante los problemas económicos por los que atravesaba el país, el municipio apareció siempre en segundo plano.

Hidalgo no perdió de vista la necesidad del Municipio como una de las bases naturales del gobierno, al asociarse a la idea de Independencia las de libertad y fueros Municipales, en forma paralela a la aparición de esta tendencia de la política insurgente, la constitución de Cádiz de 1812 entra en vigor, mientras cobro auge el movimiento de independencia en la Nueva España, misma que es nefasta para la vida Municipal ya que consagra el régimen de Jefaturas Políticas de modelo Francés, que con sus Jefes Políticos dependientes de la autoridad central y situados jerárquicamente por encima de los Ayuntamientos intermedian las relaciones entre el Municipio de nuestro país.

No podemos omitir el primer cabildo del México independiente, en el frontispicio del actual Palacio Municipal de San Miguel se lee en una placa de bronce la siguiente leyenda:

"El 17 de Septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el Primer Ayuntamiento del movimiento independentista, presidido por el Lic. Ignacio Aldama".⁹

⁹ QUINTANA ROLDAN Carlos F., Op. Cit., Pág. 61.

La Constitución de Apatzingan de 1814, no produce efectos que revolucionaran el régimen municipal, que conservó las antiguas formas.

En 1824 México se convirtió en una Republica Federal y por primera vez en la historia, la nación fijaba las bases de su organización política y territorial. En la constitución de 1836 se promulgaron las siete leyes constitucionales de la República Mexicana que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que era representante de los intereses de una minoría.

En la constitución de 1857 el país se perfila hacia el federalismo que sólo se vio interrumpido con la llamada regencia y el imperio de Maximiliano de Austria. Por lo que respecta al Municipio no aportó los elementos que le reconocieran una personalidad Constitucional. Ya en la constitución de 1917 en su artículo 115 se le reconoce y se le da un carácter constitucional a la figura del Municipio, considerándosele la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la nación.

Para reconocer la evolución del Municipio hasta nuestros tiempos a través de las constituciones federales, entraremos al estudio y análisis de cada una de ellas, sólo señalando las que le dieron una estructura jurídica, mostrando una estructura de las bases históricas del Municipio, siendo una estructura que hasta la constitución de 1917 se le daba y que posteriormente surge como la base de la división territorial y política de nuestro país.

1.5.1 EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

En México, el primer ordenamiento que reglamentó el funcionamiento y existencia del Municipio fue la Constitución de Cádiz de 1812, en donde concurrieron diputados por la Nueva España el 19 de Marzo de 1812 y fue jurada en México el 20 de Septiembre del mismo año.

Esta Constitución establece los elementos básicos del régimen Municipal, universaliza la formación de Ayuntamientos en toda población con mil ó más habitantes y previene que se integrarán por los Alcaldes, los Regidores y el Síndico Procurador, de acuerdo con lo que definieran las leyes.

Introduce esta Constitución a la vida local novo hispánica el principio Republicano Municipal al señalar que los ediles serian electos popularmente y que cesarian en sus funciones los llamados Oficios perpetuos, la elección era anual e indirecta. Sólo procedía la reelección transcurridos, por lo menos dos años de ejercida la función. Los empleados reales no podían ser integrantes del Ayuntamiento.

"Dentro de esta gran construcción jurídica, el núcleo esencial del *pouvoir municipal*, es posible apreciar un desfase importante en el sentido de que la autonomía política no se encuentra acompañada del elemento de la Autonomía Económico-Financiera al mismo nivel."¹⁰

La Constitución de Cádiz precisa la competencia del Ayuntamiento: manejar la Policía de Salubridad; auxiliar al alcalde en la seguridad pública; administrar los caudales; hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones; vigilar los establecimientos educativos; cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia; vigilar la construcción y reparación de caminos, puentes, cárceles, montes del común y en general de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; elaborar las ordenanzas Municipales y representarlas en las cortes por medio de las diputaciones provinciales, para su aprobación y promover la agricultura, industria y comercio. Las Diputaciones Provinciales se componían del Presidente, que era el Jefe Político del intendente o auxiliar del Jefe Jurídico y de siete individuos. dichas diputaciones conocerían del manejo de los caudales Municipales.

¹⁰ COBARRUVIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, Ed. Porrúa, México, 1998, Pág. 25.

1.5.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de 1824 sigue las líneas generales del Acta constitutiva por lo que se refiere al Municipio, pues ni siquiera consagra la llamada garantía Institucional, esto es, no garantiza que los Estados se compondrán de Municipios. Esta carta consagra el Federalismo como la fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo estado y que asegurará un arreglo democrático.

El federalismo fue el gran tema de 1824 y por ello los representantes se empeñaron en definir con sabiduría las relaciones entre los poderes nacionales y los estados, en la distribución de competencias, así como en desenvolver el principio de división de poderes.

La cuestión Municipal, al quedar reservada a la esfera Estatal, quedaba encargada a los constituyentes locales y en su caso a los legisladores ordinarios de los estados.

“Con esto se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones según los artículos 49, 50 y 161 (del citado ordenamiento federal), con la salvedad, de que no se opusieran a esta constitución. Ello dio la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad”.¹¹

Es de extrañar que siendo ésta una constitución de carácter Federal ni en el Acta Constitutiva, ni en la propia constitución se haga referencia al Municipio.

¹¹ HERNANDEZ GAONA Pedro E., Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, Pág. 1521.

Cada uno de los Estados tiene obligación:

De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva. A partir de la promulgación de esta Constitución el 04 de Octubre de 1824 aparecieron las primeras Constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

1.5.3 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836

A esta Constitución también se le conoce con el nombre de siete leyes centralistas de 1836. En ella si encontramos algunas disposiciones relativas al Municipio.

Siendo la sexta ley, la que reguló la división del territorio de la República y el Gobierno interior de sus pueblos.

Establecía que la República se dividiría en departamentos, éstos en Distritos, los cuales a su vez, se dividirían en partidos. Además de que habría Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los puertos con cuatro mil habitantes. En las poblaciones donde no hubiere Ayuntamiento habría Jueces de Paz, los Ayuntamientos eran de elección popular. Al Ayuntamiento le correspondía recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios.

El número de integrantes de los Ayuntamientos; Alcaldes, Regidores y Síndicos se determina por las juntas departamentales junto con los gobernadores.

La competencia Municipal a cargo de los Ayuntamientos era la siguiente: la policía de salubridad; cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia; de las escuelas de primera enseñanza; de la construcción y reparación de

puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los mismos; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

1.5.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Dentro de esta ley se establece de una manera muy superficial al Municipio, estipulando en su artículo 31 fracción II, la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos así de la Federación como de los Estados y Municipios en que se resida.

En el artículo 36 fracción I, establece la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el padrón de su Municipio, estableciendo en dicho registro cuál es la actividad a la que se dedica y cual es su propiedad.

En su artículo 72 fracción VI, señala que tanto las Autoridades Municipales del Distrito Federal, como los territorios serán designados mediante elección popular.

Respetándose el Gobierno interno de las Entidades Federativas, el cual será regulado por los propios Estados.

Sentando así las bases de los primeros procesos democráticos para la elección de sus gobernantes, que aun con muchas carencias y con muchos obstáculos por los grupos que se oponían a perder el poder se inicia con una democracia simulada en el sentido de que aun se tenía el poder por parte de las clases sociales mas adineradas las cuales se aferraban al poder para poder incrementar sus capitales a costa del pueblo, de tal suerte que en estos primeros procesos democráticos no tenían acceso a cargos de primer nivel las personas de clase baja porque se

pensaba que corría riesgo el compartir el poder y de esta forma el pueblo tomara una fuerza que iba a derivar en una inestabilidad social.

1.5.5 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Esta Constitución fue promulgada el 5 de Febrero de 1917, en ella encontramos ya plenamente establecido al Municipio como Institución regulada a nivel Constitucional.

Esta regulación jurídica representa el inicio del reconocimiento a la Institución Municipal como figura fundamental en nuestro país, tanto en lo político como en lo administrativo.

“La Constitución de 1917 elimino toda estructura y autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el Municipio, por considerar que tales órganos y autoridades intermedias fomentaban el caciquismo y sano desarrollo del Municipio.”¹²

El esfuerzo de los constituyentes de 1917 por otorgarle una personalidad jurídica propia al Municipio fue insuficiente, aun cuando se inserta en el texto del artículo 115 que no habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, lo que podríamos considerar una libertad en la toma de decisiones en el ámbito de su competencia, pero de nada sirve el que no haya autoridad intermedia si basta observar en las Constituciones de los Estados y sus Leyes Orgánicas Municipales, para darnos cuenta de que esa aparente libertad se limita a las aprobaciones de las Legislaturas Estatales, luego entonces estamos ante una limitante que tiene como consecuencia el dejar a la voluntad de los legisladores la aprobación o rechazo de una gestión de los Gobiernos Municipales, que muchas de las ocasiones por intereses políticos se renuncia a las causas sociales.

¹² FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Régimen Jurídico Municipal en México, Ed. Porrúa, México, 2003, Pág. 17.

PRECEPTOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE RIGEN ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA VIDA MUNICIPAL:

Artículo 5: Establece que los servicios públicos serán obligatorios cuando lo determinen las leyes respectivas.

Artículo 27 fracción VI: Dispone que los Municipios tiene plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces que requieran para los servicios públicos.

Así mismo se establece que las leyes Federales y de los Estados en su respectiva jurisdicción, determinaran en que casos de utilidad pública da lugar a la ocupación de la propiedad privada mediante la expropiación y a través de indemnización.

Artículo 31 fracción II: Señala que los Mexicanos tiene por obligación acudir los días y horas que los Ayuntamientos fijen para que reciban instrucción militar, y añade en la fracción IV, que deberán contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa.

Artículo 73 fracción XXIII: Establece la facultad del congreso para expedir leyes que finquen las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

El artículo 115 Constitucional es muy importante ya que el constituyente de 1917 consagra al Municipio como la célula básica de nuestra división territorial. Señalando además los elementos fundamentales constitutivos del Municipio como son la población, territorio y gobierno.

En el se establece la base fundamental del Sistema Municipal Mexicano, al disponer lo siguiente:

Artículo 115: Los Estados adoptaron para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y

de su organización política y administrativa el Municipio libre conforme a las bases siguientes.

I.- Cada municipio será Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual y transitoriamente.

Artículo 123 apartado A. Fracción XII, obliga a que los centros de trabajo proporcionen terreno para servicios Municipales, como son de acopio de basura, mercado agua potable.

Artículo 130, en el párrafo décimo, señala que los Municipios tendrán facultades y responsabilidades que determine la Ley respecto al estado civil de las personas, delegando para ello a la oficialía del registro civil el proporcionar los servicios de registro de nacimiento, expedición de actas de matrimonio mediante el pago de sus respectivos derechos, también el expedir actas de defunción para la autorización de inhumaciones las cuales se realizaran en coordinación con las autoridades auxiliares de las diferentes comunidades, en la actualidad se otorgo la facultad a las oficialías del registro civil el proporcionar la clave única de registro de población que expide la Secretaria de Gobernación del Gobierno Federal, esto con el fin de otorgar mayor agilidad en este tramite y proporcionar un mejor servicio a la población, pero derivado de estas facultades delegadas se tiene como consecuencia mayores erogaciones en el gasto corriente de los Gobiernos Municipales situación que disminuye mas aun los presupuestos y se limita así la aplicación de los recursos en otros rubros que son de mayor necesidad para las comunidades que conforman el territorio Municipal, de tal forma que tanto el Gobierno Federal como el Estatal a medida que deleguen facultades a los Municipios deben incrementarles sus presupuestos y fortalecer así la hacienda Municipal teniendo como resultado una colaboración justa y equitativa.

CAPITULO 2

ELEMENTOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

2.1 TEORÍAS QUE DESCRIBEN LA CONFORMACIÓN DEL MUNICIPIO

Sin duda el estudio del Municipio como base de una estructura socio-política siempre será compleja considerando a las leyes que regulan las facultades que tienen los ayuntamientos así como los aspectos sociales que son tan cambiantes, evolucionan de una forma que rebasan por mucho a las leyes establecidas, por lo anterior considero que es necesario analizar tres teorías que abordan tres aspectos fundamentales en la estructura del Municipio: Teoría Sociológica, Teoría Jurídica y Teoría Ecléctica.

2.1.1 TEORÍA SOCIOLÓGICA

Esta teoría se basa en el derecho natural, afirma que el Municipio es una Institución de Derecho Natural, que nace por las exigencias del convivir con los demás, por lo que no es creación del Estado.

Al respecto Teresita Rendón Huerta Barrera, nos dice que:

“El Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inminente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines”.¹³

¹³ RENDON HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985, Pág. 21.

Por naturaleza el ser humano es eminentemente social, convive con los demás hombres, pues viviendo en común con sus semejantes es como ha podido irse perfeccionando. Por eso la historia de todos los pueblos nos demuestra que el hombre siempre ha vivido en sociedad, en colaboración con sus semejantes y es así como se ha desarrollado.

Luego entonces el Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea, es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.

La sociedad, según las mas modernas teorías, es un tipo genérico de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos formas específicas, la comunidad y la sociedad en sentido estricto. Como comunidad se manifiesta en una existencia por encima de los individuos que la componen. La comunidad se caracteriza por los siguientes hechos:

- “1. Existe un cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran.
2. Es obra de una voluntad natural que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente como una cosa natural.
3. Su origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distinto de los fines individuales y más estables y armónicos que estos.

4. Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común.¹⁴

2.1.2 TEORÍA JURÍDICA

Esta corriente establece que el Municipio es una Institución creada por la ley, sus atribuciones son delegadas por el Estado, atribuciones que pueden ser ampliadas, reducidas y aún suprimidas.

En esta concepción el comienzo y el fin de la existencia del Municipio se encuentra solamente en la ley prescindiendo de los factores geográficos que podrán ser o no considerados por el legislador.

Luego entonces podemos decir que la sociedad se integra con base en los ordenamientos jurídicos aplicables en un espacio y tiempo determinado y que dicha sociedad para una sana convivencia deberá estrictamente someterse al imperio de la ley, la ley establecerá y regulará la vida individual como colectiva de la persona desde que se integra al ceno familiar.

De tal manera que a diferencia de la teoría sociológica aquí se requiere de un estado que establezca los lineamientos jurídicos que debe seguir el individuo para formar parte de una colectividad y así ser parte integrante de uno de los elementos del Municipio que es la población. Por lo tanto el individuo desde su concepción es protegido por las leyes que fueron creadas por la sociedad a la que posteriormente se integrara y que será sujeto de derecho con derechos y obligaciones.

¹⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa S.A., México, 1979, Pág. 23.

2.1.3 TEORÍA ECLÉCTICA

Para el establecimiento de esta teoría es necesario tomar parte de cada una de las anteriores, de donde resulta:

De la primera obtenemos la agrupación humana o comunidad; y de la segunda obtenemos el reconocimiento por parte de la ley del Estado.

Es cierto que el hombre se agrupa y establece en determinados territorios, pero es cierto también que el Estado otorga la personalidad jurídica a esta comunidad con base en la ley fundamental para concederle el carácter de Municipio.

Si lo que pretendemos es hacer un estudio sociológico, tendremos que ubicarnos dentro de las leyes de la sociología; en cambio si lo que pretendemos es ubicar el nacimiento del Municipio como categoría jurídica, tendremos que seguir las reglas del Derecho, así mismo, puede haber Estados sin Municipios, pero no Municipios sin Estado.

“El Municipio sólo puede actuar dentro del Estado y los límites que este le fije. Y concluye diciendo que en nuestro país el Municipio actual es una conquista emanada de la Revolución; idea que se concreta en la Constitución, la cual da forma y contenido. Nuestro Estado, en base a su voluntad soberana pudo determinar cual era su forma de organización y entre otra alternativas, escogió la que denominó Municipio y por ello instituyó jurídicamente al Municipio, en su propia visión, como base de la división territorial, la organización política y la administrativa.”¹⁵

De tal forma que estamos ante una situación que se presenta de manera natural al establecerse una sociedad determinada en un territorio determinado y que posterior a ello surge un Gobierno que regula y norma a esta colectividad.

¹⁵ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, México, 2003 Pág.94.

2.2 ELEMENTOS DE EXISTENCIA DEL MUNICIPIO

El estudio del municipio para ser entendido como tal es necesario dividirlo en cuatro factores fundamentales que lo integran como institución política e integrante del estado Mexicano.

"Esta integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno; y los fines que persigue el gobierno por lo que podemos señalar que los elementos del Municipio son: población, territorio, gobierno y fines".¹⁶

Considero que estos cuatro elementos dan existencia jurídica y política, a un Municipio, en orden de ideas necesariamente se debe primero delimitar la extensión territorial para que así se determine el ámbito de competencia de la autoridad Municipal, debe tener un Gobierno que sea electo democráticamente y su estructura orgánica sea reconocida por las leyes locales, así como una población determinada la cual, cuente o no con vecindad en el territorio Municipal, tendrán derechos y obligaciones, también factor fundamental son los fines que persigue el Gobierno Municipal que necesariamente son el dar solución a los problemas básicos de su población.

Estos cuatro elementos van de la mano en todo régimen jurídico para poder gobernar, el no considerar alguno de estos elementos sería simple y sencillamente imposible en nuestro sistema jurídico, por ello los gobernantes dentro de su sistema político deben considerar estos aspectos para la planeación de sus presupuestos y planes de Gobierno dando origen a una colectividad regulada por las normas que tiene validas y competencia en un territorio delimitado teniendo la obligación sus pobladores de la plena observancia y de parte de sus gobernantes su aplicación irrestricta.

¹⁶ Ibidem. Pág. 227.

2. 2. 1 POBLACIÓN

La población Municipal se ve caracterizada por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socioculturales y a las variantes económico-políticas sin destruir su permanente e íntima cohesión.

La población Municipal no atiende a factores cualitativos que marquen diferencia en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc. sino al aspecto cuantitativo, o sea el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general la defensa de los intereses colectivos.

Para la constitución de un nuevo Municipio la ley determina el número de habitantes que se requieren para tal efecto, independientemente de la infraestructura y la aprobación que para tal efecto tenga la Legislatura del Estado, este elemento es fundamental para la designación de presupuestos tanto Federales como Estatales, ya que es uno de los criterios que contempla la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

Este aspecto sin duda es el eje de todo plan de trabajo de los tres niveles de Gobierno, por ser el destinatario de las obras y servicios, sin el no sería posible nada ya que se considera desde un punto de vista organizado y agrupado, de manera individual sujeto de derecho con derechos y obligaciones, a partir de ese principio se puede hablar de una forma de Gobierno y diferenciada una de otra en el sentido de que a cada tipo de población corresponde un tipo de legislación o reglamento, apegado a la forma de convivencia, es muy importante saber que la población está integrada por los individuos desde su nacimiento hasta su muerte ya que de ese elemento se desprenden los criterios que realizan los Gobiernos Federal y Estatal para la designación de los presupuestos.

2.2.2 TERRITORIO

El espacio geográfico terrestre sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados deben tener como base de su división territorial al Municipio, de tal forma que todos los terrenos que se ubican en la República, están integrados a un Municipio, excepto los que se ubican en el territorio del Distrito Federal, luego entonces podemos determinar que la suma de los territorios Municipales conforman un Estado.

“Por lo que respecta a este elemento, debemos señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio.”¹⁷

Los límites del territorio Municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada entidad federativa.

El Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero si sobre la superficie que alcanzan sus límites. El territorio más que un elemento, es una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio.

El territorio como parte del patrimonio Municipal está dentro del dominio público, el área territorial del Municipio puede ser totalmente urbana o totalmente rural o mixta.

¹⁷ Ibidem. Pág. 233.

2. 2. 3 GOBIERNO

Para conceptuar al Municipio no basta una asociación de vecindad asentada dentro de un territorio delimitado, que a su vez es parte integrante de una entidad superior, Estatal o Federal, sino que se requiere de otro elemento: El Gobierno Municipal.

Por el orden jurídico tanto del Estado Federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la Entidad Federativa, quien respetando las normas concretiza e individualiza las características del propio Gobierno Municipal.

El Municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprima el Estado y subordinado jurídicamente puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno goza de autonomía en su organización y administración, puede en general autogobernarse, eligiendo sus propias autoridades administrativas. Constituye así el nivel de Gobierno más cercano al pueblo.

“El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos a través de un Ayuntamiento que es un órgano de Gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: Presidente Municipal, Síndico o Síndicos y varios Regidores de acuerdo a lo establecido en cada Legislación Estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos Municipios también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.”¹⁸

¹⁸ Ibidem. Pág. 245.

2. 2. 4 FINES

Entendemos por "fin", todo aquello que tiene un ser necesariamente como límite o término, ya sea próximo o remoto de su actividad, pero hablando de una actividad de un gobierno entendemos que son los objetivos a cumplir corto, mediano y largo plazo de acuerdo a los planes y programas de gobierno que deberán realizarse dentro del tiempo que dure la administración o mandato.

Sin duda estamos ante uno de los elementos más importantes en la gestión de todo Gobierno Municipal, estamos ante un elemento que es inherente a cada administración Municipal, ya que tiene vigencia en la mayoría de los casos de tres años, a diferencia de los tres elementos anteriores que esos no cambian al llegar una administración nueva. Por lo que podemos determinar que los fines necesariamente se deben cumplir utilizando tanto los recursos materiales como humanos y económicos para cumplir con los objetivos de gobierno.

De este aspecto se deriva el quehacer cotidiano de toda administración Municipal, así como su estructura orgánica u organizativa para dar respuesta a la ciudadanía en general, es un elemento que por parte del ciudadano espera cumpla con sus expectativas y así se de una sana convivencia y una transparente aplicación de sus impuestos.

Todo Gobierno Municipal al inicio de su administración debe presentar un plan de desarrollo Municipal que deberá ejecutar a corto y mediano plazo, el cual deberá contener todas las obras y servicios a realizarse.

2.3 BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, reconoce al Municipio libre como la base de la división territorial y de la

organización política y administrativa de cada uno de los Estados que componen la Republica Mexicana, el primer párrafo establece:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que está constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

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

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

Este primer párrafo y la primera fracción del artículo 115 Constitucional nos determina claramente como está constituido e integrado cada Municipio teniendo como máxima autoridad Municipal al Ayuntamiento como un cuerpo colegiado, este a su vez se integra por un presidente Municipal el cual no todas sus determinaciones son tomadas unilateralmente sino que tiene que convocar a cabildo es decir reunir a las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento para que de manera colegiada deliberen y emitan su dictamen, el numero de síndicos y regidores se determina por el numero de habitantes que tiene el Municipio del cual fueron electos esto lo regula la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

También es importante saber que solo y nadie más que la legislatura del Estado puede suspender a un Ayuntamiento o alguno de sus integrantes por causa grave justificada, previa garantía de audiencia, cuando es desaparecido un Ayuntamiento la legislatura local podrá conformar el Ayuntamiento que ahora será nombrado como concejo Municipal por que sus integrantes no son electos popularmente mediante el sufragio efectivo, sino mediante designación y si es revocado el mandato a uno de los integrantes del ayuntamiento será substituido por su suplente.

El artículo 112 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México establece:

“La base de división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio libre. Las facultades que la Constitución de la republica y el 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 las de sus cabeceras, serán las que señale la Ley de la materia.

Artículo 113 cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ella emanen”.

En estos dos artículos podemos comprender que el reconocimiento que se le da al Municipio es fundamental para así poder delegar atribuciones al Ayuntamiento que como se establece en el artículo 113 será quien gobieme de acuerdo a su competencia que de alguna manera aun se encuentran muy limitadas esas facultades y que es preciso ampliarlas considerando que de manera colegiada se

toman las decisiones que son de mucha importancia en la vida política de los Municipios.

Este reconocimiento que se le da al Municipio a través de su Ayuntamiento es porque está integrado por representantes populares, electos a través de un proceso democrático y que de esta forma velarán por los intereses de la sociedad en la toma de decisiones de manera colegiada por lo que podemos decir que la sociedad estará representada ante la autoridad Municipal y de esta forma las decisiones serán en base a las peticiones y necesidades de la colectividad siempre procurando por la estabilidad y sana convivencia de los vecinos del Municipio que representan.

Aun con muchas limitantes los Gobiernos Municipales a través de sus Ayuntamientos, realizan la distribución del presupuesto en las necesidades prioritarias de las comunidades que integran el territorio Municipal, sin poder utilizar los recursos Federales y Estatales en cosas distintas a la normatividad.

2.4 FUNDAMENTOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

En esta ley conoceremos de una manera más detallada como se conforma el territorio Municipal la Administración Pública Municipal, cuales son las atribuciones del Ayuntamiento como un cuerpo colegiado y de manera separada, cuales son sus facultades del Presidente Municipal, Síndico ó Síndicos y Regidores, así como las unidades administrativas del gobierno Municipal.

“Artículo 1.- Esta ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública Municipales.

El Municipio libre es la base de la división territorial y de la Organización Política del Estado, investido de personalidad Jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4.- La Creación y Supresión de Municipios, la modificación de su territorio, cambios de su denominación y ubicación de sus cabeceras Municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponde a la Legislatura del Estado.

Artículo 6.- Los Municipios del Estado son 125, con la denominación y cabeceras Municipales.

Artículo 7.- La extensión territorial de los Municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.

Artículo 8.- La división territorial de los Municipios se integra por la cabecera Municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

Artículo 9.- Las localidades establecidas dentro del territorio de los Municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

CIUDAD: Las localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel, y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior.

VILLA: Localidad entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior.

PUEBLO: Localidad entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón y centros educativos de enseñanza primaria.

RANCHERÍA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación Municipal.

CASERÍO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

El Ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando está en cuenta con el número de habitantes indicado."

El territorio del Estado de México en su mayoría se compone por Municipios con comunidades rurales por ello es importante saber cuando es facultad del congreso local intervenir en un conflicto de límites territoriales entre un Municipio y otro, y cuando es facultad exclusiva de los ayuntamientos modificar su estructura

territorial interior dando reconocimiento a nuevas comunidades, pero también es importante saber que los núcleos ejidales no hacen límites territoriales entre los Municipios y entre los Estados.

En el congreso local existe una comisión de límites territoriales integrada por Legisladores de las diferentes fuerzas políticas representadas en la cámara. La cual tiene facultades para hacer el análisis correspondiente del conflicto y pasarlo al pleno del congreso para ser analizado y discutido, por lo que podemos decir que el congreso local solo conocerá de conflictos entre Municipios para el reconocimiento de su extensión territorial y para el reconocimiento de la conformación de un nuevo Municipio.

La división y conformación del territorio Municipal en su interior a que hace referencia el artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es facultad exclusiva del ayuntamiento de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 9 del citado ordenamiento legal, para ello el ayuntamiento deberá considerar el número de habitantes, el equipamiento urbano no importando la extensión territorial. Un aspecto que no podemos pasar por alto es que aun en los Municipios más poblados, más desarrollados e industrializados como lo son; la capital Toluca, Tlalnepantla de Baz, Naucalpan de Juárez, Atlacomulco, Nezahualcoyotl y Ecatepec, en el interior de sus comunidades tienen cede núcleos ejidales es decir parte de su territorio es de régimen ejidal el cual cuenta con sus propias autoridades denominadas Comisariado Ejidal y hago esta referencia porque se piensa que los núcleos ejidales hacen límites territoriales entre Municipios y no es así ya que sus límites territoriales se determinan en base a la información plasmada en sus carpetas básicas abaladas por su máxima autoridad que es la asamblea ejidal y ratificada por los planos que emite el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de tal manera que concluyo que en este aspecto fundamental el Ayuntamiento no tiene ingerencia por no estar facultado para ello.

En cuanto a la población la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece con claridad cuales son los requisitos que debe cubrir toda persona para ser reconocido como vecino y de esta forma ser sujeto de derechos y obligaciones.

"Artículo 13.- Son habitantes del Municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Artículo 14.- Los habitantes del Municipio adquieren la categoría de vecinos por:

- I. Tener residencia efectiva en el territorio del Municipio por un periodo no menor de seis meses;
- II. Manifestar expresamente ante la autoridad Municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio Municipal o renuncia expresa.

La vecindad en un Municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial"

En este aspecto se debe diferenciar entre habitante y vecino; habitante es toda persona no importando su edad ni nacionalidad que se encuentre transitoriamente en el territorio Municipal o que resida por menos de seis meses, y vecino es el reconocimiento que el ayuntamiento de manera delegada a través del secretario del ayuntamiento o del director de gobernación otorga a la persona que cumpla con una residencia interrumpida de seis meses cuando menos y se pierde la vecindad cuando se encuentre fuera del territorio Municipal por mas de seis meses excepto en el desempeño de un cargo de elección popular como lo es

exclusivamente el cargo de diputado federal o senador de la República ya que la sede de estas cámaras se encuentran en el Distrito Federal y la comisión de carácter oficial va dirigida a empleados de las dependencias de Gobierno de cualquiera de los tres niveles.

2. 4. 1 ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Consiste en la realización de la función pública Municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado presidente Municipal y otro colegiado, deliberante, preponderantemente con facultades reglamentarias, denominado Ayuntamiento.

El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al Municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

Dicho en otras palabras, el Presidente Municipal, que al mismo tiempo será el presidente al Ayuntamiento en sesión de cabildo y miembro del mismo; que es quien debe realizar materialmente los acuerdos de los Ayuntamientos; es un funcionario público, al Presidente Municipal también se le conoce como Alcalde, para la ejecución de los planes y programas de trabajo así como de las determinaciones del Ayuntamiento el presidente Municipal se auxiliara de las unidades administrativas o direcciones y subdirecciones que integran el Gobierno Municipal.

El Artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece cuales son las atribuciones del Presidente Municipal.

“Artículo 48.- El Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento.
- III. Promulgar y publicar en la gaceta municipal, el bando municipal, ordenar y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobadas por el ayuntamiento.
- IV. Asumir la representación del municipio en los casos previstos por la Ley.
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.
- VI. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.
- VI BIS. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de coordinación municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la comisión de planeación para el desarrollo municipal y a los integrantes de los consejos de participación ciudadana;
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la Ley o el Ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concretar 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 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 adecuada de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados y descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV. Vigilar que se integre y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representante de los vecinos;
- XV. Informar por escrito al Ayuntamiento, el 01 de Agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas

actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
XVIII. Las demás que le confiere esta ley y otros ordenamientos.

ARTÍCULO 51: No pueden los Presidentes Municipales:

- I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;
- II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la ley de ingreso u otras disposiciones legales;
- III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;
- V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;
- VI. Utilizar a los empleados a policías municipales para asuntos particulares;
- VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.”

El Presidente Municipal electo al tomar protesta al cargo de Presidente Municipal adquiere la figura de integrante del ayuntamiento que habrá de presidir y de presidente de la administración pública municipal y como tal responsable de los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los integrantes de la administración pública municipal.

Podría pensarse que el Presidente Municipal es la máxima autoridad dentro del territorio Municipal pero no es así ya que desde la conformación de su equipo de trabajo en los cargos directivos de las unidades administrativas el solo propone y el ayuntamiento en sesión de cabildo dispone si son aceptadas las propuestas independientemente de cubrir los requisitos que establece la ley para ser servidor público, lo mismo para la distribución de los montos de los recursos económicos el presidente solo hace las propuestas que normalmente son en base a sus compromisos de campaña en cuanto a obras y servicios y el ayuntamiento por mayoría de votos aprueba o rechaza la propuesta.

Como responsable de la administración pública Municipal el designa los cargos de subdirectores, jefes de área, encargados de despacho y demás cargos administrativos y operativos como son de seguridad pública y tránsito municipal, protección civil y bomberos, además preside las comisiones de seguridad pública y gobernación las cuales no pueden ser conferidas a otro miembro del ayuntamiento.

Los Presidentes Municipales también tienen limitaciones muy específicas y sobre todo en lo relativo a los recursos económicos como por ejemplo; no pueden

distraer los fondos y bienes municipales a los que están destinados ya que de lo contrario estaríamos en la tipificación del delito de desvío de recursos previsto por el código penal del estado de México y que originaría la destitución del presidente Municipal y la inhabilitación para ocupar otro cargo publico.

Sin duda el órgano de gobierno colegiado de la administración pública municipal es el ayuntamiento que se integra por el presidente municipal, síndico o síndicos y regidores los cuales en número serán de acuerdo al número de habitantes de su municipio.

La ley orgánica municipal del Estado de México establece el número de regidores y síndicos que corresponden a cada municipio de acuerdo al número de habitantes.

“Artículo 16: los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un sindico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.

II. Un presidente, un sindico y siete regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un sindico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipio que tengan una población de mas de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa y un sindico y hasta ocho regidores por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de un millón de habitantes”.

La instalación de los Ayuntamientos se inicia con la toma de protesta al cargo de presidente Municipal que hará el Gobernador del Estado o algún representante a quien delegue esta facultad y una vez protestado como presidente Municipal le tomara la protesta al sindico o síndicos y a los regidores que en numero serán de acuerdo al principio de mayoría relativa y representación proporcional tomando en cuenta el mínimo y máximo de habitantes del municipio para saber como queda

integrado el ayuntamiento, a la toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento se le considera sesión solemne de cabildo y que será la primer sesión de cabildo bajo la orden del día que por lo general se compone de un punto que es el paso de lista y toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento.

Los ayuntamientos como un cuerpo colegiado siempre tomaran decisiones y acuerdos por la mayoría de sus integrantes o de manera unánime por lo que es importante conocer sus atribuciones.

“Artículo 31: son atribuciones de los ayuntamientos:

- I. Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos municipales a que se refiere el artículo 115 fracción III de la constitución general, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del ejecutivo del estado;

IV. Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;

VII. Convenir, contratar o conccionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para eficaz prestación de los servicios públicos;

IX. Bis crear en el ámbito de sus respectivas competencias una coordinación municipal de decretos humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;

X. Conocer las informaciones contables y financieras anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al ejecutivo del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley;

XV. Aprobar en sesión de cabildo de los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a

propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

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

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la ley de deuda pública municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participación en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conturbadas;

XXV. Constituir o participar en empresas para municipales y fideicomisos;

XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o como dato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de las legislatura del Estado;

XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y generales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y el desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el H. Ayuntamiento y de otros asuntos de intereses público;

XXXV. Organizar y promover la institución cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de los derechos;

XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales.

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones:

XXXVIII. Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto;

XXXIX. Expedir el reglamento de las oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales:

XL. Los demás que le señalen otras disposiciones legales".

Considere importante enunciar todas las atribuciones del ayuntamiento por ser la máxima autoridad dentro de un Municipio y que de manera colegiada toma las decisiones que marcan el desarrollo de las diferentes comunidades que integran el

territorio municipal, podemos ver que los legisladores estatales han considerado los aspectos mas importantes de una colectividad como es el aspecto político, económico y social. Teniendo como resultado amplias facultades en el aspecto político y social pero limitativo en el aspecto económico e inclusive otorgando facultades reglamentarias en cuanto a la promulgación del Bando Municipal de Policía y buen Gobierno también de manera limitada ya que esta se tiene que sujetar a lo establecido por la ley orgánica Municipal que en la actualidad ya no considera los usos y costumbres, importantes en la vida social y que en muchas de las ocasiones defienden la identidad cultural de las comunidades. El ayuntamiento integrado por los representantes de las fuerzas políticas de un Municipio debe tener mas facultades en lo económico considerando que es el elemento esencial para el funcionamiento de un gobierno, para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

De esta forma se estaría dando mayor respuesta a la ciudadanía en cuanto a sus necesidades prioritarias, consolidando así un estado de derecho y una verdadera democracia, en donde el ciudadano tenga un acercamiento con sus representantes y garantizar la gobernabilidad.

2.4.2 FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN MATERIA HACENDARIA.

La ley orgánica Municipal del Estado de México detalla cuales son las facultades del ejecutivo Municipal en materia hacendaria y podremos ver que son funciones

únicamente de observador de la aplicación de los recursos junto con el síndico Municipal:

"Artículo 48: El Presidente municipal tiene las siguientes atribuciones;

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

X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

Artículo 51 no pueden los Presidentes Municipales:

I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que están destinados;

II. Imponer contribuciones o sanción alguna que no esté señalada en la ley de ingresos u otras disposiciones legales;

V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o atributo alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales".

Estas facultades son muy limitadas considerando que el presidente municipal es quien recibe las peticiones de obras y servicios que reclama la ciudadanía y quien además adquiere los compromisos durante una campaña política para dar respuesta a la ciudadanía, estas facultades son dos la primera es simplemente observar que la recaudación del recurso propio se haga por parte de las oficinas

recaudadoras de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Código Financiero del Estado de México y la otra es vigilar la correcta aplicación de los fondos públicos previamente establecidos los montos por parte del ayuntamiento. Por lo consiguiente el presidente Municipal no puede destinar los fondos a otros rubros que no sean los estrictamente establecidos en los acuerdos de cabildo y que obran en las actas de cabildo asentadas por el secretario del ayuntamiento y firmadas por todos los integrantes del ayuntamiento.

2.4.3 FACULTADES DEL H. AYUNTAMIENTO EN MATERIA HACENDARÍA

Estas facultades fiscales están contenidas en las fracciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como aparecen en el siguiente orden.

“Artículo 31 fracción II Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico:

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio:

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos:

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de ley de deuda pública Municipal del Estado de México;

XXXII. Elaborar y tomar en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación”

El ayuntamiento como cuerpo colegiado en la toma de decisiones en la aplicación de los recursos económicos delibera las partidas presupuestales que se deben dar a los diferentes rubros de acuerdo a su plan de desarrollo municipal, en cuanto a el recurso propio es decir las recaudaciones que hace en base a impuesto predial, aportación de mejoras, derechos, aprovechamientos, productos; tiene plena libertad para fijar los montos y los rubros, pero con los presupuestos Federales y Estatales no tiene la libertad en cuanto a los rubros es decir tanto el Gobierno Federal como el Gobierno Estatal le marcan al Ayuntamiento que rubros debe cubrir con el presupuesto, el ayuntamiento solo tiene una libertad limitada en cuanto a los montos, porque hasta eso la normatividad marca un mínimo de porcentaje que se debe destinar a cada rubro, también el Ayuntamiento para la aplicación de sus recursos debe realizar un plan de desarrollo Municipal considerando las propuesta que para su caso hacen las autoridades auxiliares de

cada comunidad, esto con el fin de que se apegue a las necesidades reales de las comunidades y dar respuesta satisfactoria a los habitantes de su Municipio.

Francisco de la Garza refiere al tema enfatizando que:

“La autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera”.¹⁹

Y es que en México aun no se quiere reconocer que a medida que se otorgue mayor libertad a los Municipios estaremos ante una verdadera democracia y así los gobiernos estén más cercanos a la ciudadanía y sus necesidades. Otorgando la prestación de servicios de manera más inmediata, luego entonces se estaría gobernando en una forma mas estrecha y así garantizando la gobernabilidad en los territorios Municipales.

2.4.4 DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS H. AYUNTAMIENTOS.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece cómo y cuándo debe reunirse el ayuntamiento a sesionar para deliberar respecto de los puntos a tratar en cabildo considerando que el Presidente Municipal dentro de sus facultades tiene la de llamar a cabildo extraordinario ya sea cerrado o abierto cuantas veces lo amerite la problemática que se presente en el Municipio y que sea necesaria la intervención del Ayuntamiento, indistintamente de la hora que se trate.

¹⁹ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 240.

“Artículo 27. Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

Artículo 28.- Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días y cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en Sesión Permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas sean privadas.

Las causas serán previamente calificadas por el ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamiento se celebraran en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarando oficial para tal objetó.

Cuando asista público a las sesiones observara respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del ayuntamiento ni exprese manifestaciones que altere el orden en el recinto.

Quien presida la Sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón o en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

Artículo 29.- Los Ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de sus miembros presentes, Quien presida la Sesión, tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

Artículo 30:- Los sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente, constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constaran integrados en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta municipal entre los habitantes del Municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que la soliciten en un plazo no mayor de ocho días”.

La forma de convocar a cabildo será mediante memorando en el que se manifestara los puntos a tratar y la documentación necesaria para ilustrar a los regidores de los planteamientos que se harán, quien tiene la facultad de convocar a cabildo es el presidente Municipal a través del secretario del ayuntamiento, pero de manera económica se hace de manera verbal, la sesión se realiza por parte del secretario del ayuntamiento con la lectura de los puntos a tratar y asuntos generales, entre los puntos a tratar es el pase de lista de los integrantes del ayuntamiento para verificar si existe quórum legal para iniciar la sesión, si existe posteriormente se da lectura de la acta anterior y se da paso a los planteamientos que pueden ser de los regidores o del público asistente a quien el presidente cederá la palabra y dará derecho de replica, también en la sesión de cabildo se podrán a propuesta del presidente formar comisiones para la atención inmediata de los problemas planteados y para que se verifique el cumplimiento de los acuerdos tomados.

Cabe resaltar que de los acuerdos tomados tanto los regidores como las partes involucradas pueden solicitar al secretario del ayuntamiento copia certificada del acta de cabildo especificando el día, hora y problema planteado ante el cabildo, para lo que el ciudadano deberá pagar los derechos que para tal efecto realice la tesorería Municipal

Uno de los autores que ha investigado con particular atención estas atribuciones es Arteaga Nava Elisur quien define la función de los regidores como parte integrante del ayuntamiento y que además tiene la enorme responsabilidad de

conducir los destinos de los Municipios mediante la toma de decisiones en los siguientes términos:

“A los regidores se atribuyen dos tipos de facultades: una genérica que está relacionada directamente con el ayuntamiento como asistir a las juntas de éste, cumplir sus acuerdos y vigilar los mismos; y otras, específicas que se conocen como regidurías y que relacionan con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se le Atribuyen como comercio, educación, obras públicas, servicios públicos”.²⁰

Dentro de las facultades que tiene el cabildo y que deberá reunirse con la formalidad antes descrita, es el formular y publicar el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal deberá publicarse el día 24 de Febrero del primer año de Gobierno de la Administración que este en funciones, pero aquí debemos hacer una puntualización en el sentido de que el Ayuntamiento solo tiene facultades reglamentarias y no legislativas. Son diferentes cada una de las acepciones, ya que su proceso de creación es diferente en virtud de que la Ley lleva un proceso de creación, el reglamento no lo lleva.

Al respecto, podemos decir que técnicamente, la elaboración y expedición del Bando Municipal no es un acto de carácter legislativo, ya que no se observan las

²⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional Estatal, Ed. Porrúa, México, 1988, Pág. 507.

etapas que son necesarias para el proceso legislativo. Por lo anterior, resulta importante mencionar que la función legislativa desde el punto de vista formal consiste en la actividad del Estado que se realiza a través de la acción conjunta de la cámara de Diputados y Senadores.

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas cámaras integran el Congreso de la Unión y la estructura del poder legislativo Federal y a nivel Estatal la Cámara de Diputados Estatal o Congreso Local.

Una ley debe tener las siguientes características desde el punto de vista formal:

Imperativa: Toda persona a la que es aplicable tiene que acatarla.

Unilateral: Su expedición es únicamente por parte del Estado no necesita del destinatario.

Permanente: Su vigencia perdura hasta ser abrogada o derogada por otra norma posterior.

Irretroactiva: No puede obrar o tener efectos sobre lo pasado en perjuicio de persona alguna.

Coactiva: Puede hacerse uso de la fuerza pública en caso de desacato por parte del sujeto al que es aplicable.

El reglamento no difiere esencialmente de la Ley en cuanto a sus disposiciones ya que también son de carácter general y abstracto. La diferencia es de tipo procedimental. El reglamento determina de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para la aplicación de la Ley reglamentada de tal manera

que para la aplicación de la Ley requiere de un reglamento que de manera muy precisa nos de los lineamientos a seguir para la aplicación irrestricta de la Ley.

El reglamento como acto administrativo debe estar supeditado a la Constitución y a las Leyes secundarias. Podemos decir que técnicamente la elaboración y la expedición del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno no es una actividad legislativa, ya que no se observan la totalidad de las etapas que son necesarias para el proceso legislativo: Iniciativa de Ley, discusión en la cámara de origen y la cámara revisora, aprobación, promulgación, publicación.

Solo la publicación es uno de los elementos que se dan dentro del proceso de elaboración del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, ya que la Ley Orgánica Municipal Del Estado de México obliga a los ayuntamientos a publicarlo el cinco de febrero del primer año de funciones, en la gaceta de gobierno y por costumbre se hace en las delegaciones Municipales.

2.5 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Las reformas al artículo 115 constitucional de febrero de 1983 tienden a dar un fortalecimiento al municipio, por tal motivo se pensó en señalarle a los municipios los servicios públicos mínimos que debía prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con la ayuda de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes locales.

La fracción tercera del precepto legal antes invocado señala de manera enunciativa pero no limitativa los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios, pues en el inciso i) de dicha fracción otorga a las legislaturas de los estados facultades de señalar otros servicios públicos, según las condiciones territoriales y socioeconómicas del Municipio, así como su capacidad administrativa y económica.

"Por tanto, toda actividad a cargo del Estado, debe contener para su realización efectiva, las características de organización, colaboración, coordinación y sistematización, procurando permanentemente el logro de una mayor productividad, un manejo técnico eficiente."²¹

Será el municipio quien por razón propia y de rectoría de la actividad económica, deberá encauzar, estimular, vigilar y corregir todas las actividades que se refieran a los servicios públicos, aun cuando no los preste directamente, sino mediante concesión celebrada con los particulares con sujeción a las leyes locales (Constitución política del Estado libre y soberano de México y la Ley Orgánica Municipal) y que en su totalidad coinciden en que no podrán concesionarse los servicios de seguridad pública por considerar que es responsabilidad exclusiva del Presidente Municipal en su carácter de mandatario Municipal, además de la naturaleza de este servicio público en donde se requiere de la colaboración de instancias Federales como lo es la Secretaría de la Defensa Nacional.

²¹ AÑORVE BAÑOS, Manuel, Servicios Públicos Municipales, Ed. Porrúa, México, 1998, Pág. 83.

De lo anterior podemos decir, en un sentido amplio, que dentro del derecho público, toda actividad de prestación por parte del Estado es servicio público, aunque en ello se debería diferenciar los de carácter general y los particulares.

Cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno del estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, pues el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios público, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

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

Los servicios públicos a los que hacemos referencia por tener la cercanía con las comunidades y la ciudadanía además de ser el primer receptor de las demandas en el sentido de pedir el otorgamiento de los servicios básicos para el desarrollo y creación de la infraestructura urbana los encontramos enunciados en el artículo

115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 122 de la Constitución del Estado Libre y soberano de México y 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siendo los siguientes:

“Artículo 115 fracción III

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos;
- b) Alumbrado publico;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad publica, en los términos del artículo 21 de esta Constitución policía preventiva municipal y transito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”

La ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 125 adiciona a las contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a las necesidades de las comunidades del Estado de México siendo la

ultima de esta la mas dificil de cumplir por si solo sin el apoyo de la iniciativa privada, las siguientes:

"IX Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;

X Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;

XI De empleo".

La gran mayoría de los municipios del Estado no cuentan con los recursos materiales y económicos para dar respuesta inmediata a la ciudadanía en sus necesidades básicas de infraestructura urbana y rural de tal manera que se requiere otorgar mayor libertad a los ayuntamientos en la aplicación de los recursos económicos para que así se cumpla con lo elemental para garantizar el desarrollo de las comunidades y tener una sana convivencia. Por lo anterior considero que este rubro de los servicios públicos es el mas importante en todo gobierno municipal y que es el mas dificil de planear y ejecutar debido al crecimiento natural de toda comunidad y con ello el surgimiento de mas necesidades.

De lo anterior podemos deducir, en un sentido amplio, que dentro del Derecho Publico, toda actividad de prestación por parte del Estado es servicio publico, porque va dirigido a toda una colectividad sin distinción de persona alguna y mas

aun sin distinción de comunidades aunque en ello se debería diferenciar los de carácter general y particulares los primeros son obras y los segundos son servicios solicitados de manera individual.

Pero además no podemos olvidar que los ayuntamientos tienen la facultad de celebrar convenios con otros Municipios para la prestación de los servicios.

“A pesar de sus limitaciones en recursos materiales, humanos y organizacionales, tradicionalmente los Gobiernos Municipales en México han cumplido funciones públicas relevantes para la reproducción social y económica de los Municipios, pese a su poca capacidad comparada con la de los Gobiernos Federal y Estatal. No obstante su aparente simplicidad, la atención de los servicios públicos básicos, como el mantenimiento de vialidades, parques, jardines y panteones, la recolección de basura, el alumbrado público, la vigilancia preventiva, la regulación urbana, entre otros, son imprescindibles para la reproducción económica y social de los Municipios; pero tampoco puede afirmarse que estas funciones públicas sean clasificables como estratégicas, es decir, capaces de definir el contenido y la dirección al desarrollo regional dentro de su ámbito geográfico.”²²

²² GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh, Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, Pág. 78.

Es necesario saber que los Gobiernos Municipales en un afán de dar respuesta a la Ciudadanía, realiza acciones que muchas de las ocasiones se salen de su competencia y que invaden la esfera Federal o Estatal, como lo es la prestación de servicios de salud, educación e infraestructura carretera, esto es a través de convenios de colaboración y que tienen como consecuencia la reducción de presupuesto en obras que son de su competencia Municipal.

El servicio publico surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en sociedad, las cuales son otorgadas por el sector público a través de acciones y trabajos que lleva a efecto la administración publica , el cual representa la organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de las necesidades prioritarias de los individuos que habitan dentro de su territorio, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines que se establecen en su plan y programa de trabajo a corto o mediano plazo.

Los servicios públicos municipales juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja el buen funcionamiento de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida.

Cabe hacer mención que al inicio de cada administración Municipal se debe presentar un plan de trabajo el cual debe ser aprobado por el cabildo en pleno y que de este plan que además debe ser coherente al plan nacional.

CAPITULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO Y EL PODER TRIBUTARIO

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Para entender la naturaleza jurídica del Municipio citaremos a Manuel Añorve que hace una interpretación de acuerdo al derecho positivo, argumentando que en el artículo 115 Constitucional, en su fracción II párrafo primero, se establece que:

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

Manifiesta al respecto lo siguiente:

“jurídicamente el municipio goza de este derecho a nivel constitucional, tanto federal como local. No se puede desconocer al Municipio como persona jurídica ni mucho menos afirmar que tiene personalidad jurídica restringida pues el mismo código civil vigente así lo establece cuando señala en su artículo 25 que son personas morales: 1.- La Nación, los estados y los municipios. Por lo cual se puede decir que el Municipio es una persona jurídica de derecho público que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.”²³

²³ AÑORVE BAÑOS, Manuel, Op.cit., Pág.23.

Es de nuestro conocimiento que todo lo que es susceptible de derechos y obligaciones, goza de personalidad jurídica y por ende tiene ciertos atributos; los atributos del Municipio como persona jurídica son semejantes a los de las personas físicas excepto el estado civil. Las personas jurídicas colectivas tienen los siguientes atributos; capacidad, patrimonio, nombre, domicilio.

Cita Añorve a Rendón Huerta Teresita quien señala que:

“No es posible ya sostener con seriedad técnica que el Municipio tenga una personalidad restringida, por el hecho de recibir algunas leyes de la legislatura local, o de tener que pedir autorización para realizar determinados actos jurídicos, pues una cosa es hablar de ciertos grados de la capacidad y otra muy diferente, referirse a la personalidad, ya que esta simplemente se tiene o no se tiene. De hecho, el municipio es incapaz para actuar por sí mismo, tomando en cuenta que es una abstracción y como tal, solo puede hacerlo a través de su representante que es el cuerpo colegiado deliberativo llamado Ayuntamiento Presidente Municipal, Síndicos y Regidores”.²⁴

Sin duda es fundamental hacer una distinción entre personalidad y capacidad, ya que el no hacerlo nos llevaría a cometer errores de interpretación de la ley y por consiguiente a no entender el ámbito de competencia del ayuntamiento.

²⁴ Idem.

La personalidad jurídica la tiene el ayuntamiento al ser regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y leyes secundarias, en nuestro caso por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en esta última se define con claridad cómo se integra un ayuntamiento de acuerdo al número de habitantes del Municipio, cuáles serán las unidades administrativas que coadyuvarán con el Ayuntamiento, así mismo se le reconoce su límite territorial y nombre, luego entonces podemos decir que el ámbito de competencia es lo que sí puede hacer el ayuntamiento, ya sea como cuerpo colegiado o de manera individual cada uno de sus integrantes, es decir presidente Municipal, síndico o síndicos y regidores, así como los responsables de las áreas administrativas.

Es necesario resaltar que la personalidad jurídica del Municipio está reconocida pero la competencia se puede considerar limitada debido a que el ayuntamiento por sí solo no puede tomar decisiones sin antes ser autorizado por el Gobierno del Estado e inclusive por la Legislatura local, por ejemplo en la autorización de derroteros del transporte de pasajeros, en la autorización de desarrollos urbanos, en la apertura de un relleno sanitario, sólo por citar algunos e inclusive el mantenimiento de una carretera de jurisdicción Estatal, aun cuando sea una vía primaria. De tal manera que el ayuntamiento en ocasiones sólo toma una postura como cuerpo colegiado y la presenta al Gobierno del Estado o a la legislatura local y estos de acuerdo a sus facultades aprueban o no la postura del ayuntamiento, e inclusive el ayuntamiento en ocasiones hace las veces de gestor ante el gobierno Estatal, para la realización de alguna obra que es de competencia exclusiva del

Gobierno Estatal pero dada la necesidad en alguna comunidad el Gobierno Municipal invierte parte de su presupuesto para poder dar respuesta a la ciudadanía.

3.1.1 COMO UN ÓRGANO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO

La palabra descentralizado significa opuesto al centro, siendo el fenómeno que va del centro a la periferia. Representando la acción inversa que se presenta en la concentración.

La descentralización es una técnica de organización de las tareas del Estado.

También dice Añorve Baños que regionalmente la descentralización se entiende como:

"La acción de transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado".²⁵

La descentralización entonces puede definirse como una técnica de organización mediante la cual el Estado transfiere facultades, competencias y recursos administrativos distintos y separados de su propia personalidad.

Y todavía más, Gabino Fraga, citado por Añorve entiende a la descentralización como:

²⁵ Ibidem Pág. 12.

“Un fenómeno consistente en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.²⁶

Las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- 1.- Los partidarios de la descentralización piensan que ésta responde a la vez a los principios de democracia y a una preocupación de eficacia.
- 2.- Favorece la división del trabajo gubernamental.
- 3.- Permite que los grupos diversos expresen y defiendan sus intereses específicos.
- 4.- La administración pública se vuelve más dinámica, humana y adaptada a las características de cada región.

Las desventajas de la descentralización son:

1. Los no partidarios de la descentralización piensan que se pierde el control político-administrativo, que el estado puede desmembrarse.
2. En ocasiones se tienen soluciones técnicas sin mucho fundamento, que pueden provocar despilfarro de recursos.
3. Al ser un modo de distribución de las tareas del Estado y, como es lógico, del poder administrativo, pueden existir muchos centros de decisión sin coordinación ni armonización.

²⁶ Ibidem. Pág. 10.

Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización:

1. Descentralización Política
2. Descentralización Administrativa

DESCENTRALIZACION POLÍTICA: Los Municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades reglamentarias, en los casos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal que tienen en cierta competencia propia los servicios que deben prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Por último hay que señalar que en nuestro país el sistema de descentralización corresponde únicamente al aspecto administrativo, con la finalidad de que el Estado logre con ello el cumplimiento de sus funciones y fines y no con el aspecto político, pues delegar facultades políticas debilitaría la estructura centralizada del poder.

Cerrando el punto, es de particular importancia dejar también en claro lo que se entiende por Autonomía para encuadrar correctamente la persecución objetiva de la descentralización. Para ello acudiremos igualmente a la concepción que Añorve hace de este concepto, con el riesgo, claro, de que existan desacuerdos por la utilización constante de este magistrado pero defendiendo a la vez, la sensatez

que caracteriza a este pensador del Derecho. Nos ilustra pues, aduciendo que como resultado de una autonomía financiera podemos tener una autonomía política y social, ya que es de considerarse que en toda administración pública la actuación de los órganos de gobierno se determina con base en unos fines y la libre programación del presupuesto, luego entonces se estaría ante una libertad plena.

3.1.2 COMO UN NIVEL DE GOBIERNO

El Municipio no es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, por lo tanto el Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que lo integran, hayan desprendido de un órgano de Gobierno Federal o Estatal.

Como un nivel de gobierno, señala Manuel Añorve en un extracto que recaba de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, presentado por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, a la Cámara de Senadores que dice:

“La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requiere la actualización y ajustes necesarios a la constitución para que

el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que, superando el centralismo que se había dado a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios".²⁷

El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo Constitucional que la Federación y los Estados que la integran deben acatar y por lo mismo el Municipio no es, ni debe ser concebido como una organización que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

El Municipio nace de la Corte Fundamental del estado, ya que las entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y por lo tanto deben hacerlo con base al mismo.

En síntesis, considero que no es correcto afirmar que el Municipio es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública.

²⁷ Ibidem. Págs. 25 y 26.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública. El artículo 40 establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

El estado Mexicano es un estado compuesto por Entidades Federativas, éstas a su vez, se integran por Municipios, según dispone el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Así, la contundencia de Añorve al aseverar que:

"El Municipio es un nivel de Gobierno, con poderes autónomos y una de sus principales finalidades es atender y resolver los problemas de su comunidad. Además, de ser la auténtica escuela de la democracia, y la esfera primaria de la organización estatal, corresponde al municipio hacer valer y respetar ese nivel de Gobierno que se le ha conferido, ya que cuenta con poderes autónomos, y con libertad, lo que

demuestra que no es mero integrante de la organización de los Estados.”²⁸

Por eso se afirma que en nuestro país existen tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

3. 2 EL PODER TRIBUTARIO

Para poder comprender en toda su amplitud el significado y alcance del tema se considera necesario hacer referencia en primer término al significado de las palabras que integran dicha expresión, con la finalidad de que posteriormente se forme una idea más precisa al conceptualizarla.

En el Diccionario de la Lengua Española, se define al poder como el Dominio, Imperio, Facultad y Jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar, una cosa o bien, tener expeditos la facultad o potencia de hacer una cosa.

Cabe hacer mención que el llamado “Poder Administrativo”, sobre el cual “en la teoría de la División de los poderes, que prácticamente significa la separación de funciones, se señala la existencia de un poder administrativo, al cual incumbe la administración del Estado.

²⁸ AÑORVE BAÑOS, Manuel, Op. Cit., Pág. 26.

En cuanto a la palabra tributo, viene de la voz latina "tributum" que significa toda contribución que el gobierno exigía por capitación, para sostener las obligaciones del Estado; y se llamaba así, porque entre los romanos se repartía a pedir tributos. En este sentido se distingue del impuesto en que el tributo se carga o levanta sobre las personas, y el impuesto sobre las mercaderías.

La acción tributaria del Estado se da cuando éste recauda contribuciones de los ciudadanos, con el propósito de cubrir los gastos comunes que brotan de la búsqueda de satisfactores que es misión suya ofrecer.

Al referirnos al Poder Fiscal, a la Potestad Tributaria o el Poder de Imposición, estamos hablando de la facultad propia del Estado para crear tributos.

El poder o soberanía financiera es la expresión de la soberanía política, concebida como atributo del Estado y tiene dos facetas, la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos.

Según Francisco de la Garza el poder tributario:

"Es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones"²⁹

²⁹ DE LA GARZA S., Francisco, Op. Cit., Pág.209.

El poder tributario es la facultad del Estado, por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

El Estado debe impartir justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza.

El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares por sí mismos no podrían realizar ni prestar, el Estado es el gestor del bien común temporal.

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deber encontrar su fuente en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios de los particulares que lo integran.

En todos los Estados y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejecutado su Poder Tributario, es decir, ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, de contribuciones o de impuestos.

El Poder Tributario es ejercido por el Estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle como resultado de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de los créditos fiscales. En ese momento, el Estado actúa en forma análoga a la que observa cualquier acreedor particular.

El momento en que se presenta el ejercicio del poder Tributario, es aquel en que el Estado, actuando soberanamente y de manera general determina cuáles son

esos hechos o situaciones que al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

Para definir el derecho tributario, Margain Manautou se refiere al posible sinónimo de Derecho Fiscal, y argumenta el concepto del argentino Rafael Bielsa que lo define como el conjunto de disposiciones legales y principios de Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco.

“Cuando en la Ley Tributaria el legislador olvida lo anterior, importantes lagunas se observan en ella. Por ejemplo, el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, al decir que se reputa como actividad comercial y que como actividad industrial, ha dejado sin gravar las actividades eminentemente comerciales antes citadas, ya que estando refutadas como industriales por una Ley administrativa no tributan como comerciales, pero al no quedar comprendidas dentro del concepto que dicha ley da de actividad industrial, tampoco como industriales.”³⁰

Sin embargo cabe señalar que aunque este concepto se relaciona con nuestro tema, sólo es un contrafuerte que ayuda a determinar la esencia del Poder Tributario.

El Poder Tributario tiene un carácter Constitucional del Estado, pues por su naturaleza misma, el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida y dado que el Estado tiene a su cargo la organización de la sociedad, ya sea expidiendo leyes o

³⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Universidad Potosina, México, 1981, Pág. 38.

realizando una serie de funciones para prestar con mayor eficiencia los servicios públicos.

En los Estados modernos que rigen su vida por sus Constituciones y conforme al sistema de la división de poderes, el Poder Tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad, generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones.

Flores Zavala refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer respaldo a lo anterior:

“La idea del impuesto tiene una justificación sencilla y clara, que el Estado tenga medios para cumplir sus funciones y que estos medios se los proporcionen, según sus fuerzas económicas, los individuos sobre los que tiene potestad; la razón del impuesto es la del gasto a que se aplica, y la razón del gasto es la necesidad del fin a que se refiere”.³¹

Corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administración fiscal, es decir vía Sistema de Administración Tributaria, el determinar o comprobar cuándo se han producido en la realidad, esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar las contribuciones.

3.3 EL PODER TRIBUTARIO ORIGINARIO

El Poder Tributario es originado cuando nace la Constitución y por lo tanto, no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados que la componen; ambos tipos de entidades tienen Poder Tributario Originario.

³¹ FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa, México, 1982, Pág. 1360.

En la Republica Mexicana, la Federación es el titular del Poder Tributario exclusivo; lo ha transmitido en parte a las entidades federativas, a través de sus autoridades Fiscales para establecer determinados tributos respecto a los cuales carecen de Poder Tributario Originario, por estar reservado a la propia Federación.

En la relación jurídica se encuentra el sujeto pasivo, que conforme a la teoría general del derecho, es la persona que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación en virtud de haber realizado el supuesto jurídico establecido en la norma.

En materia tributaria encontramos que la realización del hecho generador crea a favor del sujeto activo la facultad de exigir el cumplimiento de las obligaciones tanto sustantivas como formales. Sin embargo se puede dar el caso que la contribución no sea enterada por el sujeto que realizó el hecho generador, sino de un tercero que de una o de otra forma tuvo relación con el sujeto del impuesto, ya sea por la coparticipación en la celebración de un acto jurídico ó la adquisición de un derecho.

Luego entonces concluimos que el Poder Tributario Originario es aquel que tiene su origen en el patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Los impuestos originarios coinciden con el tipo de ingresos llamados producto, que es la contraprestación de los servicios que presta el estado en función de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio público.

Por lo tanto podemos decir que aquí no entran los convenios que pudieran realizar tanto la Federación con los Estados, o la Federación con los Municipios porque estamos hablando exclusivamente de recursos que son obtenidos por parte de los Gobiernos Municipales por potestad propia, por el reconocimiento de las Leyes Federales y Estatales, de tal forma que los recursos captados serán empleados

por facultad del Ayuntamiento. Consideremos que en la Ley Orgánica Municipal se faculta a los Gobiernos Municipales a emplear sus recursos de manera libre pero siempre y cuando sean recursos propios, la única formalidad que se pide es que sea aprobada por el cabildo no importando si es por unanimidad o por mayoría y que el órgano fiscalizador en el interior del Gobierno Municipal es la Contraloría Interna.

3.4 EL PODER TRIBUTARIO DELEGADO

Conforme a nuestra Constitución la calidad del sujeto recae sobre la Federación, los Estados y los Municipios, con la diferencia de que solo los dos primeros tienen plena potestad jurídica Tributaria pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señale la legislatura del Estado al que pertenecen, según el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fuera de la Federación, los Estados y los Municipios, ningún otro organismo o corporación puede en nuestro país ser acreedor de créditos fiscales.

3.5 EL PODER TRIBUTARIO DE LA FEDERACIÓN

El principio Federal, consiste en que los Gobiernos central y Estatales sean independientes uno de los otros, aunque actúen coordinados entre sí. Es un modo de distribución de poderes donde los Gobiernos integrantes funcionan coordinados e independientes.

La idea del Federalismo como división de poderes ha ido creciendo de paso, a la idea del "Federalismo Cooperativo" que es aquel en el que los Gobiernos Central y Estatales cooperan para proveer al pueblo de un buen Gobierno.

Sin embargo, hay que aclarar que los niveles de Gobierno no tienen funciones exclusivas y los Gobiernos Estatales no gozan de completa autonomía dentro de sus actividades asignadas. México ha sido la mayor parte del tiempo, desde su independencia en 1821, una República Federal con excepción de algunos años, durante las décadas segunda a la quinta del siglo XIX, en que se produjeron formas centralizadas de organización política, desde 1857 ha prevalecido el sistema Federal en la República Mexicana.

La exclusividad de la Federación en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es comprensible, ya que la propiedad de los recursos corresponde originariamente a la nación, por tanto, ésta, a través del Congreso de la Unión, es la encargada del régimen tributario a que se someten dichos bienes. La Federación, a través de leyes reglamentarias, establece participaciones a favor de los estados y municipios.

Además de la exclusividad de la Federación en algunas materias, existen otras expresamente prohibidas a los Estados que están contenidas en el Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace a la prohibición de gravar la entrada, salida o tránsito de mercancías o personas, dicha potestad ha sido exclusiva de la Federación desde la Constitución Federal de 1857 llamados impuestos alcabalatorios. La Federación tiene como facultad expresa en el artículo 27, legislar en materia agraria, por lo que se desprende que también es la encargada de legislar su aspecto tributario al tratarse de núcleos de población ejidal o comunal, ya que la fracción xxx del artículo 73, le faculta para expedir las leyes que han sido necesarias para hacer efectivas todas las facultades que la misma Constitución confiere al Congreso de la Unión.

3.6 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER TRIBUTARIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Es en la Autonomía y Soberanía de los Estados donde radica el fundamento de su Poder Tributario, puesto que es reconocido universalmente que la soberanía implica el Poder Tributario y que la falta de dicho Poder significa ausencia de soberanía.

En efecto, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

“Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

Además el artículo 117 fracciones III a la VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Estados tienen un poder inherente y original de Tributación, que los restringe en algunas materias, como es el acuñar moneda, gravar el tránsito de personas, gravar la entrada a su territorio mercancías, expedir leyes fiscales que importen diferencias de impuestos, contraer obligaciones crediticias con gobiernos de otras naciones.

Otro fundamento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Poder Tributario de los Estados, se encuentra en el artículo 31 fracción IV, que obliga a las personas físicas y morales contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación, si no de los Estados y Municipios en que residan los contribuyentes.

El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados, porque con apoyo de los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.

Según Ernesto Flores Zavala, siguiendo la opinión de Vallarta menciona:

“La Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, solo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que Ley Federal alguna pueda establecer limitantes”.³²

La Federación no puede tampoco facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución y está solo la concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118, que señala que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribución o derechos sobre importaciones y exportaciones, lo que significa que los Estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del gobierno federal, pero fuera de estos casos en ningún otro puede, la Federación, dar autorización para el cobro de impuestos.

Es por estas razones que Margain Manautou, citando a Francisco de la Garza habla de la hacienda municipal como una necesidad imperiosa al decir que:

³² FLORES ZAVALA, Ernesto, Op. Cit, Pág., 136.

“Justifica o fundamenta el Derecho del Municipio a la percepción de ingresos, ya que satisface necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables de ahí que es urgente que el municipio goce de una sólida situación financiera que le permita mantener permanentemente y en todo momento, la prestación de todos sus servicios públicos, que juegan un papel tan predominante en la vida Municipal.”³³

El poder tributario de los Estados no es ni será superior al de la Federación y deberá ser de una manera coordinada para que la participación sea equilibrada y no vaya en menoscabo de la economía del gobernado.

3.7 LA COORDINACIÓN FISCAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de Gobierno, con excepción de la fracción XXIX del artículo 73, que se adicionó a la Carta fundamental y que reservó algunas fuentes para que quedaran gravadas exclusivamente por la Federación, pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y por otra parte, no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los Municipios.

El sistema Constitucional permite a la Federación en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto de egresos, sin que esto quede limitado a los gravámenes

³³ DE LA GARZA Francisco, Citado por Margain Manautou, Op. Cit., Págs. 267 y 268.

enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados, con apoyo en el artículo 124, tienen la facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar las contribuciones destinadas a cubrir los gastos públicos municipales.

La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre, se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y los Estados.

La prudencia de los legisladores Federales y Estatales, lo han llevado incluso, a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para ambos. Surgió así el procedimiento en la Constitución, lo cual ha constituido uno de los principales alivios a los problemas más derivados de la concurrencia impositiva.

El acuerdo entre Federación y Estados, no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente.

El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre estados y federación en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establecía un gravamen sobre el comercio y la industria que se compartía entre la Federación, Estados y Municipios con

relación al cual sólo legislaba la Federación y los Estados realizaban amplia colaboración en tareas administrativas.

Es notorio que la situación prevaleciente desde el punto de vista jurídico fiscal, no es del todo beneficiosa para las entidades federativas y hasta antes de las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era aun menos favorecedora para los Municipios, ya que además que no ha existido una delimitación de fuentes de ingresos, si existen áreas exclusivas de la Federación y limitaciones o prohibiciones para los Municipios.

La concurrencia impositiva, como resultado del no señalamiento en la distribución de fuentes tributarias en el texto Constitucional, ha sido la causa de un desorden en materia fiscal. La presencia de tres instancias de Gobierno: Federación-Estado-Municipio, presupone la existencia simultánea de tres sistemas impositivos en la misma esfera de acción económica; esto significa que un mismo contribuyente pueda quedar obligado por un mismo hecho o actividad, a pagar un impuesto a dos o tres ámbitos de Gobierno.

Los problemas derivados de la concurrencia impositiva, no sólo atentan contra los principios básicos de proporcionalidad y equidad, aquellos influyen además en la vida económica y financiera del país alterando de manera directa e indirecta el ingreso, el consumo, el ahorro, la inversión de la sociedad y la estructura económica en su conjunto.

El primer antecedente con el que se pretende institucionalizar el Sistema de Coordinación Fiscal está representado en la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, promulgada en 1953. En este ordenamiento se reafirman, por una parte, los lineamientos Constitucionales que prohíben a las Entidades efectuar practicas alcabalatorias y, por otra, crear la Comisión Nacional de Arbitrios, organismo que se encargaría de organizar y coordinar la acción impositiva de los tres niveles de Gobierno; sin embargo, esta Comisión redujo su

papel a vigilar el buen funcionamiento del pago oportuno de las participaciones de los impuestos especiales Federales, señalados en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al iniciar la década de los ochentas se promulga la nueva Ley de Coordinación Fiscal, la que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal. Así mismo, establece la participación correspondiente a sus haciendas públicas, así como el mecanismo para su distribución, fija las reglas de colaboración administrativa entre la Federación y los Estados y, por último, constituye los Organismos en materia de Coordinación Fiscal, dando las bases para su organización y funcionamiento.

“Entre los obstáculos del Municipio libre, se pueden mencionar su endémica penuria económica, la insuficiencia de la ley, lo limitado de los periodos de gestión gubernamental, la tendencia de la subordinación a las autoridades locales y la integración comparativa de los ayuntamientos.”³⁴

De esta Ley se desprende el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme al cual si las Entidades Federativas optan por adherirse a él, celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio, el cual debe ser aprobado por la Legislatura del Estado. La adhesión al Sistema crea el derecho de las Entidades a participar en el total de los impuestos recaudados por la Federación y en otros ingresos que señale la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la distribución de los fondos que al efecto son creados por la propia Ley después de institucionalizarse este esquema de Coordinación, los propósitos planteados originalmente se han ido cumpliendo, los aumentos se estiman superiores a la tendencia de incremento que tenían anteriormente los impuestos Federales participables, así como los impuestos propios que tuvieron que suspender los

³⁴ Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, El municipio Mexicano en el Lumbal del Nuevo Milenio, segundo seminario, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1999, Pág. 51.

Estados al adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal; vale ejemplificar que del total de ingresos que obtuvieron los Estados del País el setenta por ciento aproximadamente, provino de las participaciones Federales. Por otra parte, la tendencia creciente por ese concepto del ingreso en los últimos años ha sido constante, debido a los nuevos campos en los que se ha aplicado la Coordinación; una es, la Coordinación en materia de derechos y otra, en adquisición de bienes inmuebles.

En el ámbito Municipal, el Sistema de Coordinación Fiscal ha producido efectos similares al generado en los Estados, en cuanto a la importancia que representan las participaciones Federales como fuente de funcionamiento para los Municipios. Cabe observar que además de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representa la alternativa que permite elevar la capacidad financiera de Estados y Municipios a través del fortalecimiento en sus haciendas públicas, significa también un importante mecanismo convencional de índole administrativa que estimula el ejercicio y la práctica del Federalismo cooperativo en México.

“El resultado ha sido un despojo, del que el Municipio ha sido víctima. El gobierno Estatal en cuyas manos se encuentra, lo ha invadido y subyugado, arrebatándole bienes y funciones. No hay la descentralización política ni administrativa que proclama la carta magna, hay una verdadera centralización de recursos y atribuciones en los gobiernos de los Estados. Estos han suplantado a sus Municipios en la misma o parecida medida a como ellos a su vez, han sido víctimas del Gobierno Federal. La interferencia de la autoridad Federal en la Estatal se ha proyectado o continuado con otra de esta última en el campo Municipal.”³⁵

³⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Op. Cit., Pág. 251.

Dentro de dicho sistema, se otorgan participaciones federales, que corresponde a Estados y Municipios en función del total de impuestos Federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación como los impuestos a las exportaciones y exportaciones.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a estos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios, dado que el fortalecimiento de la Institución Municipal, constituye una de las bases así como una garantía del desarrollo democrático incluso de las comunidades mas marginadas del País mediante la solvencia económica de los Gobiernos Municipales.

Sin duda el espíritu de la Ley de Coordinación Fiscal es la de fortalecer las haciendas municipales para que así se ejecuten los programas de Gobierno a corto plazo, pero desafortunadamente una buena parte de los Gobiernos Municipales del Estado de México han caído en una falta de voluntad política y administrativa en la recaudación de los recursos económicos propios como son: impuesto predial, catastro, licencias de construcción, licencias de funcionamiento de establecimientos comerciales, multas y recargos. Los cuales deberían de ser prioridad en la recaudación y no utilizarlos como medios políticos para tener cautivo al electorado con excepciones que solo tienen como consecuencia la descapitalización de las haciendas Municipales.

Lo adecuado sería que el presupuesto derivado de la Coordinación Fiscal hacia los Gobiernos Municipales se haga en base a la recaudación que realicen los Municipios, de tal suerte que a mayor recaudación, mayor presupuesto, incentivando así la actividad administrativa enfocada a alentar a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones Fiscales.

Con esta disposición estaríamos ante una verdadera Coordinación Fiscal en donde la participación Federal sería solo de manera complementaria.

3.8 LIMITACIONES DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL

Las limitaciones de carácter positivo están representadas por las prohibiciones que establece el poder Fiscal de los Estados, el artículo 117 Constitucional, en sus fracciones III, IV, V, VI, y VII.

Numeral que a la letra dice:

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuó por aduanas locales requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

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

Las disposiciones contenidas en las fracciones enunciadas tienen por objeto garantizar la libre circulación de las personas y de los productos por el territorio de la República.

Estas disposiciones Constitucionales nos manifiestan con claridad que dentro del territorio nacional ningún Gobierno, ya sea Estatal o Municipal, con el fin de fortalecer su hacienda Municipal puede realizar ningún cobro por el libre tránsito de personas o mercancías, por ser una función exclusiva del Gobierno Federal, podría interpretarse que también los Estados tienen prohibido cobrar peaje por tránsito vehicular pero en la actualidad Estados como Guanajuato ha construido carreteras con inversión propia y cobra peaje con el fin de otorgar un servicio en cuanto a la infraestructura carretera y para capitalizarse y de esta forma inyectar recursos a otros programas sociales y apoyo a Municipios.

En el caso del Estado de México se está optando por otras formas de capitalización, no es precisamente con carreteras Estatales de cuota sino a través de desarrollos urbanos y también a través del endeudamiento público que ha decir verdad se ha incrementado en un cien por ciento en los últimos dos sexenios teniendo como consecuencia el pago de intereses que en ocasiones son superiores al presupuesto que puede tener un Municipio en todo el año. Considero que si bien es cierto que encontramos una prohibición en este precepto legal, se debe tomar en cuenta que en el Estado de México se encuentra el mayor tránsito de personas y mercancías y que se debe de dotar de mayores recursos económicos para crear una mejor infraestructura carretera y garantizar así un ágil desplazamiento de mercancías que serán consumidas en el centro del país y que ya pagaron un impuesto Federal.

Los motivos que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al Gobierno Federal, consisten en que estando la producción industrial en varios estados se requiere que la grave una legislación homogénea.

CAPITULO 4

ANALISIS Y PROPUESTA PARA OTORGAR MAYOR LIBERTAD EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ECONOMICOS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO.

4.1 LA HACIENDA MUNICIPAL

El Ayuntamiento, como entidad jurídica y administrativa, al desarrollar las atribuciones que le marca la ley, contrae obligaciones legales, políticas y sociales; es decir todos aquellos deberes consignados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, relativo al logro del bienestar colectivo, a la protección de las personas y propiedades.

Para el cumplimiento cabal de las obligaciones antes mencionadas, el Ayuntamiento necesita de recursos humanos y materiales, que integren su equipo de trabajo, mismos que le representan un gasto.

Por su parte la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal señala los ingresos que percibirán los ayuntamientos para efecto de formar su hacienda. El Ayuntamiento puede obtener, por diferentes medios, los recursos económicos indispensables para su funcionamiento, de acuerdo a los rendimientos, contribuciones y demás ingresos que la Legislatura local establezca a su favor. De tal forma que aquí estamos ante una situación que proviene del exterior a la voluntad del ayuntamiento, ya que los montos del presupuesto son analizados y discutidos y aprobados en las cámaras de diputados tanto Federal como en la local. En la cámara de diputados federal se designan los montos económicos para los Estados y en la cámara de diputados local se designan los presupuestos para los Municipios considerando el grado de marginación y el número de habitantes.

Las disposiciones y normas en materia financiera para los municipios determinan, de manera genérica, los elementos que integran su hacienda, los ingresos que a este nivel de Gobierno corresponderán y además facultan a la Legislatura local para aprobar las leyes de ingresos y la revisión de sus cuentas públicas.

De lo antes indicado, se desprende el marco jurídico que determinará las fuentes y criterios tributarios, señalando a su vez la manera como se integrará la estructura fiscal de los municipios. En este marco encontramos al Código Financiero del Estado de México, si bien podemos reconocer que existen diversas formas de organizar los conceptos y elementos que integran las finanzas Municipales de acuerdo a convencionalismos contables y financieros, normalmente las autoridades fiscales, tanto Federales como Estatales, plantean criterios en apego al marco normativo ya señalado, por lo cual definen conceptos y determinan clasificaciones que son comúnmente recogidos por los Municipios del Estado de México. La hacienda Municipal normalmente se compone de dos elementos: ingresos y egresos. Esta primera clasificación asume el rubro de deuda pública, es una fuente de ingreso al momento que es recibida como crédito, y que es una forma de egreso cuando se paga el servicio de la misma. Por mi parte puedo definir al ingreso Municipal como: Los recursos financieros que recibe el Municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos.

Independientemente de los bienes que integran el patrimonio Municipal, la más importante es la hacienda Municipal, considerada exclusivamente desde el punto de vista monetario o circulante, sin considerar que los ingresos se perciban por la vía de los impuestos o rentas de los bienes que pertenezcan a los Municipios. Los Municipios al igual que la Federación y los Estados, cuentan con una doble fuente de ingresos, la más importante, de la que derivan el grueso de sus entradas, son las contribuciones, impuestos y participaciones, que fija a su favor la ley de Ingresos Estatal y la Ley de Ingresos Municipal. Los Municipios al igual que la Federación y los Estados, por disposición Constitucional ejercen su actividad hacendaria mediante tres instituciones fundamentales: el presupuesto, la ley de

ingresos y cuenta anual; existe una complementaria: los empréstitos, no hay más. Los informes anuales, las auditorías y las reformas que se introducen a las dos primeras o bien son parte de aquellas o son actos complementarios.

Las cuatro instituciones existen por un doble imperativo; uno, que deriva de la Constitución Federal y otra que deriva de la Constitución local y leyes reglamentarias. Presupuesto e ingresos están estrechamente unidos; dependen uno de otro; los gastos se autorizan con base en ingresos determinados; los impuestos se recaban para alcanzar los objetivos establecidos en el presupuesto.

En el Estado de México, la facultad de establecer contribuciones se deposita en la legislatura local; al gobernador se le reconoce la de presentar las iniciativas de lo que se le denomina paquete hacendario: presupuesto, ley de ingresos, cuenta anual y empréstitos. Los ayuntamientos no tienen intervención en esta materia; lo más que pueden hacer es formular su proyecto de ingresos y egresos y rendir un informe anual relativo a su manejo.

Frecuentemente, en forma expresa y como una precaución adicional, en las leyes se les prohíbe crear y decretar contribuciones. En materia hacendaria es común que los ayuntamientos ejerzan su función iniciadora ante la legislatura en forma indirecta o que lo hagan por conducto del gobernador del Estado.

Por lo antes expuesto podemos concluir comentando que los Municipios a través de su presidente Municipal y su cabildo, están sujetos a la voluntad objetiva de los legisladores para la distribución de los recursos económicos y lo único que ellos hacen es distribuir el recurso de acuerdo a la normatividad previamente establecida y tratando de apegarse al plan de desarrollo Municipal para intentar dar una distribución equitativa de los recursos. De lo anterior podemos deducir que la Hacienda Municipal es el patrimonio de los Gobiernos Municipales y que se integra por todos los ingresos económicos que a ella ingresan, de tal suerte que las partidas presupuestales que destinan tanto la Federación como el Gobierno del

Estado de México conforman este patrimonio y al ser etiquetados estos presupuestos con programas que son disfrazados para erradicar la pobreza extrema se esta vulnerando, violando la libertad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción IV así como el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

4.2 INGRESOS ORDINARIOS

Son aquellos que de manera normal recibe el Municipio para capitalizarse y de esta forma cumplir con sus objetivos. Estos ingresos también son conocidos como recursos propios, es decir el Presidente Municipal puede manejar con mayor libertad este recurso aplicándolo para reforzar los programas Federales o Estatales, pues para su aplicación no existe una normatividad que observar sólo se puede considerar por cuestiones meramente políticas al cabildo, para que sea éste quien avale su destino, en este rubro los presidentes municipales encuentran una verdadera libertad en la aplicación de los recursos, por ello realizan campañas para alentar a los ciudadanos para que realicen sus pagos en la Tesorería Municipal a través de descuentos que inclusive llegan al 50% del total a pagar, no puedo omitir comentar que en el recurso propio todo Gobierno Municipal encuentra un botín político muy reutilizable, al condonar pagos, realizar descuentos y otorgamiento de dádivas económicas en tiempos electorales, sacrificando así la capitalización de las arcas Municipales por este concepto, pero ante las lagunas que presenta la Ley de coordinación Fiscal así como la Ley de Ingresos tanto Estatal como Municipal, en la Legislatura del Estado se toma en cuenta el porcentaje de recaudación que tienen los Municipios para que en base a esto se le designe presupuesto, formando un criterio que a mayor recaudación mayor presupuesto, esto con el ánimo de presionar a los Gobiernos Municipales para que alienten a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales, pero por otra parte se deja de reforzar la Hacienda Municipal con presupuestos que deberían de llegar de acuerdo a la normatividad, de tal forma que hasta en los ingresos

propios existe cierta ingerencia de la Legislatura del Estado y por lo tanto del Gobierno Estatal a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

4.2.1 IMPUESTOS

Los impuestos surgen del ejercicio de atribuciones fiscales que la Constitución Federal en su artículo 115 fracción IV otorga al Municipio. Es posible afirmar que los impuestos son una obligación y la cuota que se debe establecer siempre debe ser proporcional y equitativa.

“El poder tributario es el Derecho del Estado de exigir de los particulares la aportación de una parte de su riqueza para satisfacer los gastos públicos, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución Federal”³⁶

Al respecto el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción I, señala que los impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma. Como ya se ha mencionado, aquellos los determina la legislatura del estado a través de la Ley de Ingresos Municipal de vigencia anual, instancia que es la única facultad para crear, modificar, adecuar, derogar o abrogar tributos.

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, en concordancia con el Código Financiero del Estado de México y Municipios, dan las bases que identifican los elementos inherentes a cada tributo, de tal manera que éstos fijan las características de los impuestos sin descuidar sus elementos esenciales, como son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

³⁶ PEREZ BECERRIL, Alonso, México Fiscal, Editorial Porrúa, México, 2004, Pág. 26.

En razón de que la función de recaudación implica la captación de todos los ingresos a que tiene derecho percibir el Municipio, es importante listarlos conforme a lo previsto en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2005.

1. Predial;
2. Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles;
3. Sobre fraccionamientos;
4. Sobre anuncios publicitarios;
5. Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos;
5. Sobre servicios de hospedaje.

Aquí encontramos a dos fuentes de ingresos propios principales de toda administración Municipal, la primera de ellas es el ingreso por pago de impuesto predial, el cual se determina en base al valor catastral de todo inmueble y este a su vez se determina en base al tipo de construcción, metros cuadrados construidos y servicios con los que cuenta y como ya hemos comentado con anterioridad este recurso lo puede aplicar el Presidente Municipal en los programas que considere pertinente.

El otro ingresos que mas capta el Municipio es por concepto de fraccionamientos, sobre todo en Municipios cercanos al Distrito Federal y la capital del Estado Toluca, en donde el fraccionador debe pagar por cada casa o departamento, se podría pensar que al ser la principal fuente de ingresos de los Gobiernos Municipales se puede regular o normar libremente, pero no es así ya que en el caso de diversiones y espectáculos, rifas y sorteos en la mayoría de estos se requiere primero de la autorización del Gobierno del Estado e inclusive del Gobierno Federal y posterior a ello la anuencia del Gobierno Municipal, es el caso de la instalación de un palenque, lucha libre o instalación de juegos mecánicos, primero el prestador del servicio pagara sus impuestos Estatales o Federales y posteriormente dejan al Gobierno Municipal que maneje el impuesto en base a un porcentaje que no excede del 10% sobre la taquilla, de tal suerte que el ingreso

del Gobierno Municipal esta supeditado al número de asistentes, pero además debe garantizar el buen funcionamiento del espectáculo destinando para ello personal de seguridad pública y protección civil, así como de personal administrativo de la tesorería Municipal para que verifiquen el boletaje.

4.2.2 DERECHOS

Son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, según el artículo 2 fracción III del Código Fiscal de la Federación, estos conceptos son la segunda fuente de los ingresos Municipales y representan, en cada uno de los supuestos, el esfuerzo que la administración Municipal realiza como parte importante de sus actividades, por las que, como contraprestación a ese servicio, está facultado por la Ley para cobrar un derecho.

La obligación tributaria nace en el momento en el que el particular solicita o recibe un servicio por parte del Gobierno Municipal, a diferencia del impuesto, que obliga al contribuyente a pagarlo cuando se ubica en hipótesis normativa que señala la Ley. En todas y cada una de las actividades existe una petición del particular y una respuesta por la autoridad en atender dicha petición, siendo la excepción a la regla la que se refiere la recolección de basura, en lo que no necesariamente se da la petición del particular, sino que se puede prestar el servicio de requerir posteriormente del propietario o poseedor el pago de los servicios otorgados.

La naturaleza de estos ingresos representa, al igual que los impuestos, créditos fiscales cuya omisión o cumplimiento daría facultad a las autoridades fiscales municipales para que en ejercicio de sus atribuciones los hagan cumplir mediante requerimiento, y de ser necesaria, la aplicación del procedimiento económico coactivo, es mediante este procedimiento por el que el Gobierno Municipal obliga a la persona física o moral a realizar sus pagos por rezagos y de esta manera

capitalizarse para la realización de obras y servicios en beneficio de las comunidades que integran su territorio. La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, señala los siguientes derechos:

1. De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
2. Del registro civil
3. De desarrollo urbano y obras publicas
4. Por servicios prestados por autoridades fiscales y administrativas
5. Por servicios de rastros.
6. Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes
7. Por uso de vías y áreas publicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios
8. Por servicio de panteones
9. De estacionamiento en la vía publica y de servicio público
10. Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al publico
11. Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública
12. Por servicios de alumbrado público
13. Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales
14. Por servicios prestados por la autoridad de catastro

4.2.3 APORTACION DE MEJORAS

Son las aportaciones a que están obligadas las personas físicas y morales, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicadas dentro del área de beneficio derivados de la ejecución de obras publicas, es decir para la regularización de un predio mediante el traslado de dominio o darlo de alta en el

catastro Municipal, si en su entorno o a sus alrededores ya se cuenta con guarniciones, banquetas, drenaje, agua o asfalto, debe dar por obligación una aportación económica como pago compensatorio de los servicios previamente establecidos y de esta forma estar al corriente con el pago por introducción de servicios públicos e infraestructura urbana.

La contribución de aportación de mejoras es una especie del género de la contribución especial y consiste en que el obligado al pago lo es en virtud del beneficio que en forma directa recibe a causa de la obra pública realizada por el Estado. Este beneficio es siempre en relación al aumento del valor económico de un bien inmueble, teniendo siempre como causa directa una determinada obra pública. Si por ejemplo, el Estado pavimenta una calle, realiza obra de drenaje, alumbrado publico, etc., es cierto que los bienes inmuebles ubicados cerca de donde fueron realizadas esas obras públicas, reciben un beneficio directo al aumentar el valor real, por el simple hecho de las obras públicas llevadas a cabo. Si el propietario se ha beneficiado con la obra pública, y si la obra se llevó a cabo con bienes públicos, patrimonio de la colectividad determinada por el diferencial económico con el cual se benefició.

"La causa legal de esta obligación será, en consecuencia, la plusvalía que reciba el inmueble beneficiado, convirtiéndose esta plusvalía en el limite del tributo para cada contribuyente en lo particular, si la totalidad de las cuotas exceden del costo de la obra, o bien, si el hecho imponible no es la plusvalía, estas exacciones tributarias consecuentemente carecerán de los mínimos requisitos exigidos por el principio de justicia fiscal, resultando en consecuencia este tipo de exacciones públicas".³⁷

³⁷ FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 123.

4.2.4 PRODUCTOS

Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, entre las que destacan actos jurídicos que derivan posteriormente en contratos de compraventa, arrendamiento, así como operaciones en instituciones crediticias a través de las cuales la hacienda municipal realiza inversiones a corto o largo plazo de acuerdo a la estrategia financiera que le permita recibir intereses por efecto de dichas inversiones. Así mismo, puede llevar actividades en funciones de derecho privado que le reditúen ingresos a favor de la hacienda, como sería la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio municipal, cobrando cuotas de ingreso a parques municipales, que ayudarán a su mantenimiento y sostenimiento, o bien cuotas de ingreso a museos y espacios culturales que le permita sufragar los gastos que por tal motivo se originen.

El producto de las ventas, rentas, utilidades, dividendos, rendimientos y en general todos aquellos que perciba la hacienda pública municipal derivados de actos que no son propios de derecho público, vienen a constituir los productos, que representan un elemento importante de ingreso municipal y que, a diferencia de los elementos que integran el impuesto, los derechos, o las aportaciones de mejoras, así como los aprovechamientos, tienen la peculiaridad de que no constituyen créditos fiscales, ya que su origen proviene de la actividad en funciones de derecho privado, realizada como particular más, no investido de su autoridad. Tal es el caso de la venta de vehículos utilitarios, en donde se requiere la autorización del ayuntamiento y del congreso local.

En los momentos por los que atraviesa el municipio mexicano, ubico una aparente contradicción, ya que por un lado se le ha dotado en los últimos dos años de mayor ingreso a través del apoyo que el gobierno federal destina vía Ramo 33, sin embargo, los ingresos que genere por esfuerzo recaudatorio propio se han ido

reduciendo, situación que deja en la balanza una dependencia financiera cada vez mayor con respecto a la Federación y el Estado, y una desmotivación de la instancia municipal para promover por si mismo un mayor ingreso a través de las vías legales establecida para ello, como lo son el cobro de los derechos y la realización de actos que promuevan mayor incremento de sus recursos a través de productos.

Considero que la mejor manera que tiene una administración municipal para incrementar sus ingresos, lo constituye el hecho de ser mas eficiente en los servicios que presta, que finalmente le redundaría en mayores ingresos, y de igual modo, será más eficiente en el manejo de sus recursos, de tal suerte que le generen rendimientos, utilidades, dividendos e ingresos por la atinada administración de sus recursos patrimoniales.

Son objeto de productos, los siguientes:

1. Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
2. Derivados de bosques municipales.
3. Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas.
4. Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza corresponda a actividades que no son propias de derecho público.
5. Impresos y papel especial.
6. En general todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

La actividad desarrollada por el municipio, en función a los productos que pueda generar, debe tener presente el atender en primer lugar el aspecto social y en segundo lugar la rentabilidad de dicha actividad.

4.2.5 APROVECHAMIENTOS

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtenga los organismos auxiliares del estado.

Entre los aprovechamientos podemos citar los siguientes:

1. Reintegros.
2. Uso o explotación de bienes de dominio publico.
3. Sanciones administrativas.
4. Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
5. Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

En lo relativo a los subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y sesiones, le corresponde así mismo al sindico, particularmente al de ingresos, el cuidar que los mismos entren a las arcas municipales.

Considero que los aprovechamientos y accesorios de las contribuciones participan de la misma característica, es decir, se les debe identificar en concepto de ingreso como aprovechamiento, esto porque el Gobierno Municipal no otorga una contraprestación, ejemplo de ello el caso de las sanciones administrativas que son por violaciones al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, que el encargado de evaluar y sancionar es el Oficial Conciliador y Calificador, a quien le delegan el recaudar dichas sanciones pecuniarías quien posteriormente esta obligado a remitir el dinero a la tesorería Municipal, para ser considerado como recurso propio y ser utilizado de manera mas libre por parte del Presidente Municipal en la ejecución de los programas de Gobierno.

4.2.6 INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOS AUXILIAR

Son los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación Municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de Derecho Público. Un sector auxiliar que dentro de la administración pública Municipal juega un papel muy importante y que es uno de los principales recaudadores son los sistemas de agua, que de acuerdo a cada Municipio cambia su razón social, en estos organismos los Municipios a través de su concejo de administración tienen la libertad de aplicar los recursos e inclusive hacer transferencias para programas que podrían ser considerados como obras públicas, es el caso de la construcción de drenajes y construcción de tanques de almacenamiento, en estos ingresos los Gobiernos Municipales, realizan programas de recaudación con atractivas condonaciones de multas y recargos por rezago, con el fin de alentar al contribuyente.

En relación a los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades de Derecho Público, estos ingresan a favor del fisco en el concepto de ingresos derivados del sector auxiliar, haciendo hincapié que los ingresos se derivan de la actuación del Gobierno Municipal por actividades propias de Derecho Público, ya que si fueran actividades propias de Derecho Privado éstas tendrían el carácter de productos.

4.2.7 ACCESORIOS

A partir del año 2003, en la Ley de Ingresos Municipales se incorporan los accesorios de crédito fiscal, de tal suerte que cuando el crédito fiscal se extingue, éstos siguen la suerte de aquel, ya que no pueden existir por si mismos, necesitan y requieren de la existencia del crédito fiscal para poder dar.

En estos ingresos podemos encontrar:

1. Recargos.
2. Multas.
3. Gastos de ejecución.
4. Indemnización por devolución de cheques.

El pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, en el porcentaje mensual que determine la Ley de Ingresos sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago. Cuando se conceden prórrogas para el pago de Créditos Fiscales se causarán recargos sobre saldos insolutos. Así mismo, el Código Financiero indica de manera separada a los aprovechamientos, los accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

4.3 INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Son todos aquellos ingresos que se derivan de circunstancias imprevistas, eventuales y fuera de control del Municipio, razón por la cuál su cálculo y periodicidad están fuera del alcance del mismo. En estos ingresos se cuenta con la participación Federal, Estatal e inclusive de particulares, con el fin de fortalecer la Hacienda Municipal y así de manera tripartita participar en la elaboración de programas encaminados al desarrollo de las comunidades. Por lo regular estas participaciones se realizan con el fin de apoyar programas educativos, de salud y de actividades deportivas y recreativas, estas ultimas con el fin de fomentar la convivencia familiar y comunitaria.

Estos recursos Federales y Estatales son recursos que se ponen a disposición de los Municipios para complementar los recursos y patrimonio de estos, que le permitan cumplir sus responsabilidades legales, dentro de estos recursos los

Municipios pueden realizar transferencias para bienes determinados previamente y que sean compatibles con programas Federales o Estatales.

También para reforzar los presupuestos los Municipios tienen la facultad de realizar o solicitar créditos provenientes de terceros, principalmente banca comercial y de desarrollo, para complementar las erogaciones del Municipio lo cual puede hacerse previa aprobación del cabildo y que al término de una administración puede dejarse a la entrante como deuda pública.

4.4 PARTICIPACIONES FEDERALES

Programas con recursos del presupuesto de egresos de la Federación considerados en el Ramo General 39, son transferencias que se otorgan a las Entidades Federativas conforme a la distribución publicada en dicho decreto.

Los recursos del Ramo General 39, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y de las regiones. Estos recursos no pueden destinarse a erogaciones de gasto corriente o de operación, únicamente se aplican a gastos de inversión conforme a los fines de los presupuestos locales; específicamente se destinarán para:

Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de la deuda pública, expresada como reducción del principal. Así mismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

Inversión e infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como para la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas: infraestructura hidráulica y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el

ejercicio fiscal, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.

Apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones y modernización de los sistemas de recaudación local, del total de los recursos del Ramo General 39, podrá destinarse el 20%, al menos para la infraestructura de producción hidroagrícola e incremento de tecnología. Podemos decir que este programa está destinado a eficientar los procesos de recaudación de los gobiernos Municipales con el fin de tener mayor recurso para dar respuesta inmediata a las necesidades prioritarias de las comunidades, de igual manera proporciona liquidez a los Municipios para la innovación de programas productivos encaminados a alentar la participación ciudadana de manera coordinada con las autoridades locales. Las aportaciones Federales que con cargo se hagan al fondo de aportaciones para seguridad pública de los Estados y Distrito Federal se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública, peritos, ministerios públicos y policía judicial. Considerando para ello el gasto corriente que esto genere, como es alimentación, salarios, alojamiento, armamento, uniformes, por lo que se ve mermado el presupuesto de los Gobiernos Municipales para otros rubros prioritarios, se a querido vender la idea que la Federación tiene pleno conocimiento de los rezagos que existe en el interior de los Municipios de tal forma que se a querido maquillar con programas sociales que se van reformando, creando o desapareciendo cada sexenio, esto nos denota la falta de interés por de verdad erradicar los verdaderos rezagos en los que está inmersa una buena parte de la población aun en las grandes ciudades o capitales, el caso del Estado de México por la cercanía a la capital del país, se a querido emplear recursos que en nada resuelven el rezago social, de tal suerte considero que la única forma de dar solución a dichos problemas es otorgando de manera

directa los presupuestos Federales a los Gobiernos Municipales, sin utilizar como puente al Gobierno del Estado de México y a la Cámara de Diputados Local.

4.4.1 RAMO 33

Como consecuencia del nuevo Federalismo y en aras de seguir impulsando el proceso de Federalización de la Política de Desarrollo Social, así como el fortalecimiento de la Hacienda Municipal, el Gobierno Federal descentralizó los recursos financieros constituyendo el Ramo General 33, a favor de las Entidades Federativas y los Municipios.

Derivado de este Ramo se crearon los siguientes programas:

Fondo de aportaciones para la infraestructura Social Municipal (FISM)

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASPEDF)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

El Gobierno del Estado se ha unido a este esfuerzo, impulsando una política social que equilibre el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas y propicie las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

En el Ramo General 33 se han establecido los programas antes citados además de programas que el Gobierno Estatal suma como lo es el PAGIM con lo que habrán de impulsarse simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social. El Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación Federal participable emitida para el ejercicio fiscal. Del total de la recaudación Federal participable el 0.303% corresponde al FISE, es decir, el 12.127% del total del fondo y para su distribución, el ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, lo distribuye a los Estados considerando criterios de pobreza extrema. Estas aportaciones como lo menciona el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren directamente en condiciones de rezago social y pobreza extrema, que en el caso estatal serán a obras y acciones de ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Estado debe proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo le sea requerida y procurar que las obras que se realicen sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable, considerando que el desarrollo sustentable se da de manera equitativa con el crecimiento de la población y de las comunidades que integran a un Municipio,

4.4.2 FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

El desarrollo social como una de las prioridades nacionales, tiene como eje fundamental el abatimiento de los niveles de pobreza y la disminución de la desigualdad que prevalece en el país tanto en regiones como entre grupos. Para cumplir con este cometido el Gobierno Federal ha venido impulsando un proceso de Federalización del gasto social y de fortalecimiento a las haciendas Municipales, con la constitución del recurso económico Ramo General 33 contemplado en el presupuesto de egresos de la Federación. El gobierno del Estado se ha unido a este esfuerzo, impulsando una política social, que equilibre

el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas y propicie las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

En el Ramo General 33 se ha establecido entre otros, el fondo de aportaciones para la infraestructura social que se divide en dos vertientes: Fondo para la infraestructura social estatal y el correspondiente a los Municipios; Fondo para la infraestructura social Municipal, con el que habrán de impulsarse simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social; fortalecer el proceso de Federalización a través de la ampliación de capacidades de los Municipios; promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social y por último, orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a los Municipios del Estado que presentan las más agudas condiciones de rezago social, así como a las denominadas regiones de atención prioritaria.

El fondo de aportaciones para la infraestructura social se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación, por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación Federal participable estimada para el ejercicio fiscal. Del total de la recaudación Federal participable el 2.197% corresponde al Fondo de inversión social Municipal, es decir, el 87.88% del total del fondo.

La Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo V, establece que el fondo para la infraestructura social Municipal se distribuirá de acuerdo a los criterios y lineamientos señalados en el artículo 34, teniendo un carácter distributivo para aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

El Gobierno del Estado, a través de la Secretaria de Finanzas, Planeación y Administración, con base en los lineamientos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 35 y el acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los Municipios de las aportaciones Federales del Fondo de Inversión Social Municipal emitido por la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Estado, calcula su distribución y

procede cada año a publicar en la Gaceta de Gobierno, los montos asignados por Municipio, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, así como la fórmula, metodología y su calendarización que corresponda a cada ejercicio Fiscal a más tardar el 31 de enero.

Así lo establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal:

“Las aportaciones Federales que con cargo al fondo de aportaciones para la infraestructura social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”

Los Municipios pueden disponer de hasta un 2% del total de los recursos del Fondo de Inversión Social Municipal que les corresponda por la realización de un programa de desarrollo institucional. Los recursos destinados a este programa servirán para llevar a cabo la difusión por cada obra y/o acción del Fondo exclusivamente en las comunidades de los beneficiarios directos, actividades de capacitación, así como a la ejecución de acciones y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del Municipio, tales como: Contratar servicios profesionales de investigación, consultaría y asesoría especializada que apoye a los procesos de simplificación y modernización administrativa y del marco legal Municipal; adquisición de equipo de cómputo; así como mobiliario y equipo.

También puede destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso para ser aplicados como gastos indirectos de las obras. Los Municipios deben hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el monto de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiadas; informar a sus

habitantes al final de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados, proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Estado, la información que sobre la utilización del fondo les sea requerida y procurar que las obras que se realicen sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable, pero todo esfuerzo será en vano si no se otorga mayor libertad a los Gobiernos Municipales en la aplicación de estos recursos, eliminando los criterios que regulan estos programas que se apegan a la parcialmente a la realidad de la problemática que en la actualidad se tiene en las comunidades, luego entonces al otorgar mayores facultades a los Gobiernos Municipales se tendría la certeza de que los Ayuntamientos deliberaran en la aplicación de dichos recursos atendiendo las necesidades prioritarias, porque además serian en su beneficio por ser habitantes del Municipio.

4.4.3 FONDO DE APORTACION MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO A MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

El Gobierno Federal ha venido impulsando un proceso de Federalización del gasto social y de fortalecimiento a las haciendas Municipales, con la constitución del ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", contemplado en el presupuesto de egresos de la Federación.

Este fondo contempla recursos que apoyan a las haciendas Municipales, determinándose por un monto equivalente al 2.35% de la recaudación Federal participable estimada, para atender prioritariamente sus requerimientos financieros y las necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Municipio, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Gobierno del Estado calcula y distribuye los recursos de este fondo atendiendo el criterio estrictamente mencionado, dichos montos y su calendarización son publicados a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio Fiscal en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, conforme a lo señalado por los numerales 36 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal. Los Municipios deben hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación metas y beneficiarios e informar a sus habitantes al final de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados.

Con estos programas de inversión lo que se pretende es crear una infraestructura urbana semejante a lo que tiene el Distrito Federal así como la creación de programas coordinados de seguridad pública, el espíritu de este programa es el de equilibrar los grados de marginación o la infraestructura de los Municipios que rodean al Distrito Federal, con la intención de tomar como referencia central a este, pero que pasa con los Municipios que se encuentran en el lado opuesto de este punto de referencia, vemos que continúan con los mismos rezagos en la infraestructura urbana, en los servicios de salud y seguridad pública, para lo que propongo que los dineros de este programa no se manejen de la actual forma, que no sea un presupuesto selectivo que excluye de este a la mayoría de los Municipios del Estado de México, creando así Municipios mas pobres y a los Municipios que rodean al Distrito Federal que son los mas poblados y con mayor presupuesto, se siga reforzando mas su Hacienda Municipal fomentando con ello el incremento en el gasto corriente, ejemplo de ello son los Municipios de Ecatepec, Tlalnepantla, Coacalco, Naucalpan , Atizapan.

4.4.4 MULTAS FEDERALES NO FISCALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la Nación y

establece las bases para la integración y funcionamiento de la planeación Nacional, como instrumento para lograr el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes otorgan al Estado como rector de la vida económica, social y política del país.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar y calcular los ingresos públicos tomando en cuenta las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario Federal y que un marco jurídico adecuado permitirá el cumplimiento de los objetivos y prioridades para que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que contiene sean compatibles al Plan de Desarrollo del Estado de México y los Planes de Desarrollo Municipales.

El pacto Federal propone impulsar un nuevo Federalismo para fortalecer a los Estados y Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, por lo que impulsar la colaboración administrativa entre la Federación y los Gobiernos Estatales en materia Fiscal tiene el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones a los Municipios, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Para tal efecto los Gobiernos Municipales deben suscribir un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa autorización del cabildo, para que a través de las oficinas de Notificaciones y Ejecuciones que dependen de la Tesorería Municipal, se realicen los cobros respectivos y este recurso entre a las arcas Municipales como recurso propio y sea empleado libremente por el Ayuntamiento en sus programas de Gobierno, en la actualidad no se han tenido los resultados deseados ya que el contribuyente evade la acción del Gobierno Municipal argumentando que la obligación deriva de un crédito fiscal Federal y no se tienen los mecanismos jurídicos coactivos para poder obligar al contribuyente a que realice los pagos ante la tesorería Municipal, de tal forma que es solo un desgaste por parte del personal administrativo sin tener los resultados previstos.

4.5 PARTICIPACIONES ESTATALES

La Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 2, 3 y 6, establece que los Estados deberán repartir a sus Municipios cuando menos el 20% de lo que perciban por el Fondo General de Participaciones, así como el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, el impuesto sobre automóviles nuevos y el impuesto especial sobre producción y servicios, además de repartir el 100% del Fondo de Fomento Municipal, que se conforma del 1% de la recaudación Federal participable.

Los Gobiernos Municipales a través del Diputado Local del distrito al que pertenezca pueden realizar las gestiones para recibir como mínimo un porcentaje equivalente a lo que presenta el conjunto de participaciones que la entidad recibe del Gobierno Federal con la aprobación de la Cámara de Diputados Federal vía Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

La distribución de los porcentajes serán conforme a las bases, montos, tarifas y criterios que expida la Legislatura local para los Municipios, siempre y cuando aquellas sean de carácter general para todos los Municipios. Lo anterior se encuentra regulado no sólo en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115 fracción IV, inciso b), al establecer que la Hacienda Pública Municipal se integra por las participaciones Federales que a través de los Estados reciban, de conformidad con los criterios que la Cámara de Diputados Federal y la Cámara de Diputados Local establezcan.

No existe obligatoriedad de distribuirlos de la misma forma que de la Federación al Estado, por lo que atendiendo a las propias necesidades de los Municipios del Estado de México, es que señala en dichas normas la forma de distribuirlos, ya sea en base a la población de cada Municipio, a la recaudación de ingresos propios o solo del impuesto predial y los derechos de agua, o al grado de marginación y pobreza, o a la extensión de territorio.

También existe una diferencia en cuanto a los porcentajes a distribuir, los cuales si bien no pueden disminuir del 20%, ya que la Ley de Coordinación Fiscal en todas sus disposiciones es muy clara al señalar en forma expresa que los Municipios recibirán como mínimo el 20%, si puede ser mayor de ese porcentaje el cual varía entre el 20% y el 25%, 50% por la coordinación de derechos, 50% del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas y 30% del impuesto Estatal sobre tenencia o uso de vehículos. Lo que es bien cierto es que estos porcentajes son insuficientes para cubrir sus necesidades aun sin excederse en su gasto corriente, considerando que son muchos los rubros que deben cubrir dando una respuesta inmediata a la ciudadanía.

4.5.1 TENENCIA

Es la contribución que deben pagar los propietarios, tenedores o usuarios de vehículos automotores, las personas físicas y morales, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos Descentralizados, los contribuyentes pagaran el impuesto por año calendario, durante los tres primeros meses para no pagar multas y recargos, ante las oficinas recaudadoras que es la receptoría de rentas, salvo en el caso de vehículos nuevos o importados, donde el impuesto deberá enterarse a más tardar dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se adquirió o importó el vehículo.

El monto del pago de la tenencia es en base al valor que se señala en la factura (sin considerar el impuesto al valor agregado), las contribuciones que se pagan por enajenación o importación de vehículo, equipo opcional común o de lujo, sin disminuir descuentos, rebajas o bonificaciones, con excepción de los intereses derivados de créditos otorgados para la adquisición de vehículos.

Serán responsables solidarios quienes adquieran por cualquier título de propiedad, uso o tenencia de vehículos; quienes reciban en consignación o comisión, para su enajenación vehículos; autoridades Federales, Estatales o Municipales competentes, que autorice el registro de vehículos. Estarán exentos del pago del impuesto vehículos eléctricos, importados temporalmente, los de la Federación, Estados o Municipios y Distrito Federal que presten servicio de rescate, patrullas, transporte de limpia, servicio de agua, servicios funerarios y ambulancias de instituciones de beneficencia reconocidas por la ley en la materia, misiones diplomáticas y consulares, los que tengan para su venta las agencias, aun cuando este porcentaje se integra a las Haciendas Municipales las formas y los procedimientos no son muy claros para los Gobiernos Municipales ya que no tiene intervención en esta operación fiscal, de tal suerte que esta remesa se traduce en presupuestos bajos para las necesidades en los Municipios.

4.5.2 GASTO DE INVERSION SECTORIAL

Es un programa basado en política social para combatir la pobreza y la desigualdad, impulsando proyectos y programas que coadyuven a elevar los niveles de bienestar.

Para la integración del presupuesto de inversión sectorial, se solicita a cada una de las Secretarías en su carácter de coordinadoras de sector, a la Procuraduría General de Justicia, organismos auxiliares y fideicomisos, sus propuestas de inversión, las cuales deberán elaborarse de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto establece el Ejecutivo Estatal, así como tomar en cuenta las prioridades indicadas en el plan de desarrollo del Estado de México.

Derivado de las demandas que la población ha planteado, se asume el compromiso de que toda obra o acción autorizada obedezca a criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, así como también a los de

beneficio social y promoción económica de los sectores, además de impulsar la participación social y ofrecer servicios de calidad, de tal suerte que el espíritu de este programa es meramente Estatal, ya que las propuestas que se hacen para la designación de este presupuesto son necesidades de dependencias del Gobierno del Estado y que en nada ayuda a el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales y que por lo consiguiente no satisface las necesidades de la población y mucho menos se apega a los planes de desarrollo municipal propuestos por los ayuntamientos con apego a los planes de desarrollo Estatal y Federal.

Luego entonces propongo que este presupuesto forme parte de un paquete financiero que destine el Gobierno del Estado de México de manera directa a los Gobiernos Municipales y deje de hacerse a través de programas que no se apegan a la realidad de las necesidades de las comunidades y que este presupuesto sea justificado ante la Contaduría General de Glosa de la Cámara de Diputados Local como órgano fiscalizador.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Desde la fundación del primer Municipio en México se consideró la forma de organización social mediante la cual la figura del Alcalde y Regidores jugaban un papel importante para tener el control político y social sobre los gobernados, con el propósito de obtener de ellos el pago de tributos.

SEGUNDA. Una de las facultades comunes en los tres niveles de Gobierno es la de recaudar recursos económicos, por el otorgamiento de una prestación de servicios a una persona física o moral, para posteriormente regresar este recurso vía obras públicas o programas sociales.

TERCERA. Referente a la debatida autosuficiencia económica de los Municipios, sus ingresos se integran con los rendimientos de sus bienes, las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura Local determine; aunque percibirán todo lo relativo con el impuesto predial como la principal fuente de ingresos propios, participaciones Federales e ingresos por parte del Gobierno del Estado de México.

CUARTA. A pesar de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1983, no ha surgido ese nuevo Municipio, poder del Federalismo, ya que su pretendida libertad sólo existe en el texto legal, pues no puede ser libre quien carece de lo más elemental, que en este caso, sería el

libre manejo los recursos económicos para satisfacer sus más primordiales necesidades.

QUINTA. El Gobierno Federal otorga los recursos económicos a los Gobiernos Municipales mediante el recurso denominado Ramo General 33, con la aprobación de la Cámara de Diputados Federal y entregados al Gobierno del Estado de México para su distribución con la aprobación de la Cámara de Diputados Local, cuando debería ser de manera directa a los ayuntamientos.

SEXTA. En tanto no se de una verdadera libertad económica a los Gobiernos Municipales del Estado de México dentro del Federalismo Mexicano y se reforme a fondo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se establezcan las nuevas bases, estaremos ante una libertad limitada en la aplicación de sus recursos teniendo como consecuencia la falta de respuesta a la ciudadanía en la solución de sus problemas y un lento desarrollo.

SÉPTIMA. Una forma de fortalecer a los Gobiernos Municipales es fortaleciendo su Hacienda Municipal con la designación de presupuestos de manera directa que permitan ser manejados pronta y libremente por los ayuntamientos, considerando que este es un cuerpo colegiado integrado por las diferentes fuerzas políticas más representativas del Municipio y del Estado de México.

OCTAVA. La designación de los recursos económicos Federales a los Gobiernos Municipales del Estado de México, se hace a través de programas que tienen por

objeto erradicar la pobreza extrema y el otorgar obras y servicios, este recurso etiquetado no permite a los Municipios que tienen infraestructura urbana satisfactoria destinar estos recursos a otros rubros, como por ejemplo fortalecer programas de seguridad pública tan necesarios en nuestros días y que se llevan una buena parte del gasto corriente de los Gobiernos Municipales, limitando así lo que contempla la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENA. Al igual que el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de México designa presupuestos a los Gobiernos Municipales a través de programas en los que se establecen los porcentajes, fórmulas, variables y el monto que le corresponde a cada ayuntamiento, especificando con claridad a qué rubro debe emplearse y también de manera clara en qué programas no debe emplearse, dejando al ayuntamiento la facultad de distribuir los recursos económicos sin pasar los techos financieros previamente establecidos.

DÉCIMA. A medida que se dé una plena observancia y cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tendremos la figura del Municipio libre, teniendo como resultado mayor libertad en aplicación de sus recursos económicos, porque no podemos hablar de libertad si no se permite que los ayuntamientos destinen los recursos que les son otorgados por la Federación y el Estado, ya que siempre son etiquetados con programas que muchas de las

veces se alejan de la realidad de las necesidades prioritarias de las comunidades y sus habitantes.

DÉCIMO PRIMERA. El otorgar mayor libertad a los Gobiernos Municipales en la aplicación de sus recursos económicos nos dará como resultado una pronta respuesta a las necesidades de los ciudadanos y un cumplimiento a los Planes de Desarrollo Municipal que está obligado a presentar al inicio de su gestión y que son acordes al Plan de Desarrollo del Estado de México y al Plan Nacional de Desarrollo, terminando así con las practicas arraigadas del compromiso incumplido por parte de los Presidentes Municipales durante su administración, por falta de recursos económicos, por no poder transferir los recursos económicos de un programa a otro.

DÉCIMO SEGUNDA. Propongo que los recursos económicos sean entregados de manera directa a los Gobiernos Municipales del Estado de México por parte del Gobierno Federal y sea justificada su aplicación ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados Federal como órgano fiscalizador y que los recursos que otorga el Gobierno del Estado de México se justifique su aplicación ante la Contaduría General de Glosa de la Cámara de Diputados Local.

DECIMO TERCERA. Los recursos Federales y Estatales no deben ser etiquetados con programas sociales que con el supuesto propósito de erradicar la pobreza extrema y crear la infraestructura urbana adecuada, son medios de control político, frenando así el pronto desarrollo de los Municipios del Estado de

México, sino que deben ser entregados en dos paquetes económicos, uno Federal y otro Estatal, de tal forma que el Gobierno municipal considere estas dos partidas presupuestales para realizar la calendarización de la aplicación de los recursos sin demora, creando así una relación de armonía en donde el interés sea el dar respuesta a la ciudadanía y no un interés político como a la fecha se hace.

BIBLIOGRAFÍA

AÑORVE BAÑOS, Manuel, Servicios Públicos Municipales, editorial Porrúa, México, 1998.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional Estatal, editorial Porrúa S.A., México DF., 1988.

COORDINACIÓN GENERAL DE APOYO MUNICIPAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, El Municipio Mexicano en el Lumbra del Nuevo Milenio (segundo seminario) Secretaria del Gobernación, Gobierno del Estado de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Coordinación de Apoyo Municipal, México 1999.

COBARRUVIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, Editorial Porrúa, México, 1998.

DE LA GARZA, Francisco S., Derecho Financiero Mexicano, 10 Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1981.

FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 2000.

FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 14 Edición Editorial Porrúa S.A., México, 1982.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 43 Edición, México, 2003.

GUILLEN LÓPEZ Tonatiuh, Gobiernos Municipales en México: entre la Modernización y Tradición Política, Editorial Porrúa S.A., México, 1996.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 6 Edición Editorial Universitaria Potosina, México, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio: Su Evolución Institucional, Editorial Colección de Cultura Municipal, México, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa S.A., 3 Edición, México, 1979.

PÉREZ BECERRIL, Alonso, México Fiscal, Editorial Porrúa, México, 2004.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 2002.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reinaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, México, 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Orgánica Municipal.

Código Financiero del Estado de México y Municipios.