



241
09

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**'EL MUNICIPIO LIBRE EN EL ESTADO
DE MEXICO Y LA REFORMA
MUNICIPAL DE 1983'**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE FAUSTINO SANCHEZ

México, D. F.

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

EL MUNICIPIO LIBRE EN EL
ESTADO DE MEXICO Y LA REFORMA
MUNICIPAL DE 1983.

CAPITULO I. REGIMEN MUNICIPAL.

- a) Consideraciones Generales sobre el Municipio.
- b) El Municipio en México.
- c) Antecedentes Históricos.
- d) Bases Constitucionales del Municipio anteriores a la Reforma Municipal de 1983.
- e) Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 115 Constitucional. (D.O. del 3 de Febrero de 1983). Y - -
(D.O. del 17 de Marzo de 1987).

CAPITULO II. EL ESTADO DE MEXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

- a) Historia del Estado de México.
- b) Naturaleza Jurídica.
- c) Elementos Estatales.
- d) Régimen Interior y Forma de Gobierno.

CAPITULO III EL MUNICIPIO LIBRE Y SU TIPIFICACION JURIDICA,
ATRAVES DE LA CONSTITUCION ESTATAL DEL ESTADO DE
MEXICO.

- a) Ley Orgánica Municipal.
- b) Reglamentos Municipales.
- c) Bandos Municipales.
- d) Los Convenios de Coordinación.
- e) La Hacienda Pública Municipal.

CAPITULO IV ORGANOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO
CONFORME A LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL.

- a) Integración del Ayuntamiento. Su elección Directa.
- b) Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento.
- c) Funciones del Ayuntamiento.
- d) Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal.
- e) Facultades y Obligaciones del Síndico.
- f) Principales Funciones de los Regidores.

CAPITULO V. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y TIPOS DE MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE MEXICO.

- a) Municipio Rural.
- b) Municipio Semiurbano.
- c) Municipio Urbano.
- d) Municipio Metropolitano.

C O N C L U S I O N E S

B I B L I O G R A F I A

EL MUNICIPIO LIBRE EN EL
ESTADO DE MEXICO Y LA REFORMA
MUNICIPAL DE 1903.

INTRODUCCION.

En torno al municipio, existe un marcado desconocimiento de tan elemental núcleo de vida comunitaria, debido a que sus testimonios, escritos y ciertas ideas no han alcanzado verdadera eficacia histórica.

Por lo anterior, mi inquietud en los subsiguientes notas, es la de contribuir aunque sea en mínima parte, a la recopilación de toda aquella literatura que versa sobre la institución del municipio, para intentar demostrar que el Derecho Municipal tiene una imagen y una función propias. No en el sentido de una independencia científica, sino más bien, legislativa y didáctica.

Sin embargo al respecto, algunos juristas de nuestro medio, inferen que el estudio del municipio sólo es una parte del conocimiento jurídico, cuyo estudio debe dejarse supeditado y condicionado al Derecho Administrativo y al Constitucional.

Ante semejantes condicionamientos, el presente trabajo se enfoca en cinco capítulos sobre el Municipio Libre en el Estado de México y la Reforma Municipal de 1903. Así la investigación es fundamentalmente descriptiva, sobre el caso concreto del Municipio en el Estado de México, consecuentemente; en el capítulo I, trató de describir y diferenciar los caracteres históricos que desde la antigüedad se han venido suando hasta conformar la figura actual del Municipio como institución y que podemos constatar en el artículo 115 de la Constitución General de la República, por cierto, reformado por la última reforma municipal que aquí comentamos.

A partir del capítulo II, me permití detallar el origen y evolución de los principios generales y particulares del marco jurídico de la organización político-administrativa del Estado de México, considerando el sistema federal mexicano, sus principios y las facultades consignadas para los distintos ámbitos de gobierno, así como la trayectoria histórica del Estado de México en particular.

En el capítulo III, se analiza el marco jurídico del municipio libre visto a través de la Constitución Estatal del Estado de Mé-

- - - xico y de la Ley orgánica municipal respectiva, estudian --
también su hacienda pública municipal.

En el capítulo IV, se refiere a la estructura y organización del --
ayuntamiento, funciones de sus integrantes, de acuerdo a la Consti-
tución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Y, finalmente en el capítulo V, se analizan los tipos de Mu-
nicipios con características propias de su organización y adminis-
tración municipal, citando algunos en breves monografías.

FRASES CELEBRES.

"El primer gobernante de una sociedad no debe tener más-
bandera que la Ley; la felicidad común debe ser su norte,
e iguales hombres ante su presencia, como lo son ante la
Ley; sólo debe distinguir el mérito y a la virtud para -
recompensarlos; al vicio y al crimen para procurar su --
castigo".

BENITO JUAREZ.

En el IV Congreso Interamericano de Municipios, efectuado
en Montevideo el 18 de febrero de 1953, se recomienda que
se inscriba en el FRONTIS de todos los edificios donde --
radique el gobierno municipal, la siguiente frase de --
MARTÍ: "Esa es la raíz y ésta es la sal de la libertad: El
Municipio".

"Toluca es la provincia y la provincia es la patria".

"Aquí la justicia es norma y el trabajo Ley".

HCRACIO ZUÑIGA.

CAPI TULO I

REGIMEN MUNICIPAL.

a) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MUNICIPIO.

Por disposición constitucional, el municipio es la base de nuestra organización política y administrativa, expresamente así lo refiere el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución General de la República, al decir que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Ahora bién, através de la evolución y proyección del régimen municipal en México, nos han permitido considerarlo como una institución-- que amerita un estudio que nos permita conocerlo en su dimensión jurídica. Por lo que es preciso invocar al Derecho Municipal, "disciplina que tiene todos los signos distintivos que lo convierten, desde el punto de vista didáctico y normativo, en una rama autónoma, teniendo como particular objeto de conocimiento, el ente municipal".(1)

Al respecto es necesario advertir que precisamente el objeto de conocimiento, lo es el municipio como institución jurídica en estricto rigor. Y que para su estudio, el Derecho Municipal tiene una interrelación con la teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Administrativo, el Constitucional, etc, pues de estos ha ido considerando conceptos y principios para configurar su propia estructura.

"En este orden de ideas es posible afirmar que el Derecho Municipal no pertenece o supedita su existencia al Derecho Político; Ya que el Municipio no es elemento del Estado, sino un nivel de gobierno".(2)

Efectivamente en toda la República Mexicana se distingue éste nivel, de los otros dos existentes; el estatal y federal.

Volviendo sobre la disciplina que se ocupa del Municipio, cabe indicar que aunque las fuentes del derecho tienen carácter general, particularizando; "El Derecho Municipal tiene como fuentes principales en primer orden; La Constitución General de la República, las Constitu-

(1). Rendón Huerta Barrera Teresita.- Derecho Municipal, Ed. Porrúa, Mios.- 1985, p.5.

(2). Rendón Huerta Barrera Teresita, Ob.Cit.,p.5.

- - - ciones particulares de las entidades federativas, las leyes -- orgánicas municipales, los reglamentos, bandos de policía y buen go-- bierno, ordenanzas, decretos y demás leyes municipales, la jurisprudencia, la doctrina de los tratadistas de derecho municipal, la costumbre, el derecho común, los convenios municipales, el derecho comparado y los principios generales del derecho"(3).

Sobre el particular, es cierto que independientemente de que las fuentes del Derecho tengan carácter general, las que se enuncian acerca del Derecho Municipal, lo impulsan dentro del orden constitucional ubicándolo como un auténtico Derecho.

Algunos tratadistas de diversa corriente lo definen de la siguiente manera:

Rafael Bielsa señala que "Es muy distinto suponer un Derecho Administrativo Municipal, de sostener un Derecho Municipal. El Derecho Administrativo Municipal no es sino el conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo General aplicables en la esfera municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino, repetido, de principios generales, y a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo"(4).

"El Derecho Municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales"(5).

Por su parte Luis R. Longhi. Dice, "El Derecho Municipal estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos -- constitutivos del órgano primario del Estado y regula sus relaciones con los poderes del Estado provincial y del Nacional"(6).

-
- (3). Rondón Huerta Barrera Torresita.- Derecho Municipal, Ed. Porrúa, Hnos.- 1985, p.9.
 - (4). Bielsa Rafael.- Principios del régimen municipal, De Palma, Bs. Aires, 1939, p.46.
 - (5). Greca Alcides.- Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, -- Universidad Fac. del Litoral, Santa Fé, 1943, p.28.
 - (6). Longhi, Luis R.- Génesis del Derecho Constitucional, Es. Aires, 1946, p.36.

Según Antonio de Lorenzo Neto, "Es el derecho peculiar de las colectividades descentralizadas en un determinado grado de orden jurídico"(7)

Del análisis, de las definiciones en torno a la naturaleza del Derecho Municipal se desprende, que es un ordenamiento jurídico técnico--por excelencia con disposiciones vigentes, que norman la, organización, estructura y ejercicio de la Administración Pública de los Municipios, objeto del presente estudio.

Es notable también, que algunos autores encuadran al Derecho Municipal dentro del Derecho Público, otros lo consideran como rama del Derecho Administrativo. Sin embargo, contrariamente a lo que sostienen, el Derecho Municipal es una rama autónoma del Derecho.

Se trata de una autonomía, que respetara los niveles de competencia en que se divide la estructura jurídica de un estado soberano. Esto es que, dentro de su nivel el Municipio si podra darse las leyes que desee.

Consecuentemente la autonomía del Municipio, es de carácter administrativo dentro de su propia esfera de gerarquía.

Hago la advertencia, que el trabajo que comenzamos se avoca sobre el Municipio, más, que al Derecho Municipal, por lo que, antes de incluir la investigación sobre otro tema, es preciso ofrecer una terminología y connotación, para tal efecto cabe mencionar algunas hipótesis relacionadas con el origen del Municipio.

"Son diversas las hipótesis, que van desde aquellas que plantean al Municipio como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el Estado en su régimen de derecho, discusiones e hipótesis que de ninguna forma son ociosas o inútiles si consideramos sus derivaciones y consecuencias; pues de aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del Municipio y con ello el alcance de sus funciones y competencia"(8).

(7). DE LORENZO NETO Antonio.- Problemas del Derecho Municipal, Revista,-- 1954, p.45.

(8). Región Huerta Barrera Teresita.- Derecho Municipal, Ed. Porrúa, 1985, p.19.

Al respecto el historiador portugués Alexandro Herculano señala que: "El estudio del Municipio en sus orígenes, en sus modificaciones como elemento político, debe tener para la generación actual un alto valor histórico, y mucho más lo tendrá algún día, cuando la experiencia -- haya demostrado la necesidad de restaurar ese olvido, de tan indispensable elemento de toda organización social"(9).

Nos dice Alexis de Toqueville que "La comuna es la única asociación -- que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera -- que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna". Continúa diciendo que "La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien -- forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".

Alexis de Toqueville en su obra la Democracia en América le da al -- Municipio una connotación de origen divino.

"El Municipio, emerge aún antes de la configuración del Estado-nación y sus orígenes occidentales enraízan en la cultura greco-romana. Mas -- aún, el municipio contemporáneo encuentra sus inicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas; toma elementos de la cultura -- germanica; responde a privilegios de las ciudades burguesas y encuentra sus cimientos en las prerrogativas de las ciudades españolas"(10)

Confirmando el razonamiento anterior, en realidad esta institución -- surge en el contexto histórico, inicialmente en Grecia y posteriormente en Roma, de donde se deriva su estructura y los principios que consolidan su existencia.

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

(9). Herculano Alexandro.- Historia de Portugal, p.26.

(10). Ruiz Fassiou, J. Francisco.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa Hnos, 1963, p.244.

Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho -- como Roma: de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental.

Aquí por primera vez nos encontraremos con la figura del Municipio -- como institución jurídica.

No todos los Municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Los había que suffragio; sea, el que tenía el derecho de ciudadanía completo, óptimo jure; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación; el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los fundi facti; los hubo con derechos a los honores; y con derechos a los frutos públicos.

Los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: Un Territorium, Un populus que se manifestaba en la asamblea general, un poder organizado o sea la curia, cuerpo collegial con sus magistraturas y como último elemento una legislación propia o igual a la de Roma Ciudad, dependiendo del tipo de municipio.

Entre otras peculiaridades del pueblo romano anotamos: la del culto especial de sus dioses; la configuración propia de una personalidad; su organización derivada de la Lex Julia Municipalis y de la Lex Rubria, en las cuales se establecía que cada Municipio debía tener su Concejo, su Curia, sus comicios y sus magistrados; establecieron la -- institución municipal como solución al problema de equilibrio político, entre sus comunidades locales.

Leyes que en mi opinión constituyen, las primeras ordenanzas municipales con fundamentos, sólidos y determinates del pueblo romano.

"Del reinado de Tarquino el Soberbio sólo puede agradecerse el hecho de que dispusiera, por primera vez en la historia, que se coleccionaran las ordenanzas municipales, cosa que ejecutó Papyrio por el año-550. A. de C. En efecto, los primeros leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue en la época de Tarquino, cuando por su orden real Sexto Papyrio-

-las colecciones en un Código, que fue designado con el nombre de - - papyriano y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de - - orden político y público"(11).

El Municipio, adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que distinguió sus propias funciones, apesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado.

En consecuencia, el Derecho Municipal, surgió en Roma, en el siglo-- VI.A.de C., con el Código Papyriano.

"Otro ordenamiento fue la Ley de las XII Tablas del año 300.A de C., que surge durante la evolución del Municipio Romano, Ley fundamental en Roma debido a que también estableció cuestiones de carácter municipal y regulo por primera vez los casos de vecindad, determinando-- de acuerdo al origen de la familia, la actividad ó labor a desempeñar se regule además el cauce de las aguas pluviales, la circulación de vehículos, la recolección de frutos, la tala de los arboles que limi-- taban los terrenos, lo más importante de esta Ley, es que representa la voluntad del pueblo y estableció la igualdad legal entre los - patricios y plebeyos. Por eso las XII Tablas decían; "Lo que los su-- fragios del pueblo han ordenado en último lugar, eso es ley"(12).

Fue una Ley fundamental del Estado, que restó prerrogativas al pater familias, pues introdujo innovaciones importantes como; la implantación de funcionarios típicos de la organización municipal entre los, que destacan; El pretor con funciones jurisdiccionales, el edil - -- quién tenía encomendadas las funciones de vigilancia administrativa y de policía, siendo dos instituciones consideradas como las más re-- motas del ayuntamiento.

(11).Ochoa Campos Moises.- El Municipio, Su evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal, 1981. p.53.

(12).Ochoa Campos Moises.- Ob.Cit.,p.56.

Los Edictos Pratorianos fueron, "Copilaciones de sentencias que llegaron a ser la base del Derecho romano, así como los edictos edilicios dictados por los ediles siendo uno por cada conturia ó sea cien habitantes que la formaban, considerados como verdaderos representantes - del pueblo por ello el concejo de ediles se considera como el antecedente más remoto de los ayuntamientos modernos"(13).

El Concejo de ancianos constituía el célebre Senado romano integrado por trecientos ciudadanos de los más prudentes y experimentados. Su solidez, su competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su indomable valor hicieron del Senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás.

Características Principales:

Como toda institución, así también el municipio romano las tuvo y -- son las que siguen;"Fue un municipio esencialmente urbano, es decir, su organización municipal se concentró en las civitates romanas, - --- b) adquirió doble personalidad, esto es, una pública con la que impuso su poder de imperio y otra personalidad como persona jurídica a efecto de coordinarse o contratar con otras autoridades de su tiempo, c) fue democrático por que sus autoridades fueron de elección, y - - d) fue autónomo debido a que sus ordenanzas municipales se les dio -- así mismo a través de sus normas y órganos, sin que se dejaran de cumplir otras de carácter general para todos los ciudadanos"(14).

¿ Que significa el término Municipio?

Según Manuel M. Díez, "El concepto de municipio debe distinguirse -- del de municipalidad. El municipio da la idea de territorio, de población. Se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por -- las necesidades de la sociedad"(15).

El término Municipio viene del latín municipium y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución.

(13). Ochoa Campos Moises.-El Municipio su evolución institucional, Colección de cultura municipal, 1981., p.59.

(14). Ochoa Campos Moises.- Ob. Cit., p.64.

(15). Díez Manuel María.- Derecho Administrativo, De palma Buenos Aires, p.176.

Etimológicamente, otros autores dicen que el municipio encuentra su significado del vocablo latin Manus-que quiere decir; cargo, oficio, misión. Y del vocablo Capio-que quiere decir; tomar, apoderarse a la fuerza.

Términos que implican la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo la venía ejerciendo, concepto que tambien se deriva del vocablo "Manus, incipio" que quiere decir; comienzo del ejercicio del cargo.

Ahora bien veamos como el supuesto de integración social del que se parte en primer lugar, se complementa con la organización jurídico-política que hoy se le da al municipio.

Por su parte De la Garza indica que; "El Municipio es una comunidad-natural"(16).

Sergio Francisco de la Garza al referirse al municipio, lo hace considerando su aspecto sociológico.

Para Loisés Ochoa Campos, "El Municipio es una forma social, o sea un estadio de agrupación social que se da en la comunidad"(17).

Finalmente para Bellver, "El Municipio es una persona moral jurídica formada por la asociación de individuos con sus bienes e intereses, mediante la convivencia dentro de un territorio"(18).

-
- (16). De la Garza Sergio Francisco.- El municipio naturaleza y gobierno, Editorial Jus, México. 1947, p.52.
- (17). Ochoa Campos Loisés.- La Reforma Municipal, Unam México 1955, .p.21.
- (18). Bellver Antonio.- Teoría del Municipio, Ed. Juan Montilla, Arjona, 1924, .p.38.

b) EL MUNICIPIO EN MEXICO.

En términos generales podemos decir que, de la conquista a nuestros días, el Municipio en México tiene dos grandes etapas:

La primera se identifica con la dependencia municipal que comenzó -- poco después de la conquista, cuando se transplantó en México el municipio español centralizado por obra y gracia de la derrota conungnara de villalar.

La segunda se conoce como la de la autonomía o libertad municipal, -- consagrada constitucionalmente por primera vez en nuestra historia -- en la Carta Magna de 1917, pero que está en vías de realización a través de los postulados de un federalismo dinámica, aplicado por los gobiernos de la revolución.

"Estos dos grandes etapas contienen, cada una, numerosas variantes. --

Por ello, al analizar los factores que han moldeado la historia de la municipalidad mexicana, podría formarse, para compendiar, el siguiente cuadro esquemático, desde la fundación del Imperio azteca -- hasta el siglo XX:

- I. Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena en el calpulli, que era la forma de organización vecinal-agrícola de los barrios de Tenochtitlan.
- II. De 1519 a 1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado, hasta cierto punto, durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con un amplio aliento de libertad.
- III. Del siglo XVI al siglo XVII, organización colonial del Municipio, con la coexistencia de municipios indígenas y españoles. Centralización creciente con la venta de las regidurías.
- IV. En el siglo XVIII, surgimiento del Municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las Cortes españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.
- V. Fines del siglo XVIII y a todo lo largo del siglo XIX, influencia francesa, concretada con las disposiciones de 23 de julio de 1813 -

en la instrucción para el Gobierno Económico-político de las Provin--
cias, que señaló su esfera de acción a los jefes políticos.

VI. Siglo XX, tipificación jurídica del Municipio de la Revolución, --
a través de la Constitución Política de 1917 y de las constitucio--
nes de los estados (19).

Los aztecas o mexicas requirieron y tuvieron una forma de organiza--
ción política, con algunos rasgos del régimen municipal actual.

Se asegura que el Municipio fue conocido entre los aztecas con el nom--
bre de "calpulli" y que este, cumplía con las tareas que vendrían --
siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Salvador Toscano, dice que el calpulli significa barrio y linaje con--
gregación de calles, casas.

El Calpulli es, pues nos dicen Muñoz y Ruiz Massieu, "Un sitio de ason--
tamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en
las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron--
e la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos y suertes o --
términos señalados para ellos y sus descendientes" (20).

El Calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis qui--
nes "Ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gober--
naban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus --
hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los --
reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso" (21).

Ciertamente el calpulli fue una asociación humana de carácter natural
y político, con algunos rasgos que se identifican con el Municipio, --
pero nada más.

Toda vez que, el Municipio tomado como una institución jurídica, tiene
su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.

(19). Manual de Organización Municipal, México 1981, .p.9.

(20). Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Eorio.-Elementos jurídico-históricos,
del Municipio en México, Unam 1979, p.25 y 26.

(21). Orozco y Berra Manuel.- Organización Política y Social de los Anti--
guos Mexicanos, .p.304. Cit.por Muñoz y Ruiz Massieu.

c) ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La organización de los pueblos en la época precortesiana, como lo señalan los historiadores, se trata de clanes geográficos divididos en calpullis con lazos de parentesco, con los mismos rasgos culturales, dialectos comunes, ceremonias y deidades particulares, así como una autonomía propia en el manejo de los asuntos internos del calpulli. En esa época existieron autoridades centrales como el "Telacuilalli", jefe de toda la tribu.

El investigador sobre municipios Moisés Uchoa Campos menciona como funcionarios de los calpullis a los siguientes; a) "El Teachcauh ó "pariente mayor", que era una especie de consejero o sabio, es decir, casi un anciano que señalaba los trabajos a realizar, la distribución de los productos, la impartición de la justicia, dirigir el culto y veneración a sus antepasados, por ello fue la autoridad máxima.

b) "Los Tequitlatos" que dirigían el trabajo comunal, a manera de capataces agrarios.

c) "Los Calpizques", que fueron los recaudadores de los tributos.

d) "Los Tlacuiles" , que fungían como escribanos de los codices o pintores de jeroglíficos.

e) "Los Topiles", que eran los gendarmes"(22).

Características Principales:

Las características principales de estos funcionarios fueron las siguientes; en general sus cargos eran vitalicios, al fallecer uno de ellos se convocaba a elecciones, había responsabilidad por faltas, con sanciones muy severas y, en casos de guerra, todos, los funcionarios se integraban en concejo mayor.

Época Colonial.

El Municipio sigue en ésta época con su evolución histórica, sobre todo al comienzo de la conquista, al constituirse el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz de fecha 22 de Abril de 1519, fundado por el Conquistador Hernán Cortés.

(22). Uchoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal, Unam México, .p.109.

El Primer Ayuntamiento se creó en nombre del rey, dotándolo de un - cabildo o ayuntamiento, con el esencial propósito de investir a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista. De ahí partió la autorización para la conquista de México, que realizaron las milicias comunales encabezadas por Cortés con el grado de - justicia mayor del propio cabildo veracruzano.

"La ciudad de Tenochtitlán-México, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Entonces, Cortés - fundó el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Los primeros libros de Cabildo se perdieron; los que se conservan, comienzan con - el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la nueva ciudad de México"(23).

Efectivamente el de coyoacán fue el primer ayuntamiento del Valle de México, que ya contaba para entonces con alcaldes, regidores y procurador, nombrados desde luego, por Hernán Cortés quien también instituyó un ayuntamiento en Tlaxcala.

"Instalado el Ayuntamiento en la nueva capital se empezó a idear el - sitio indicado para instalar la capital de la nueva colonia. Aunque - había opiniones en el sentido de ubicarla en un lugar distinto al de la antigua tenchtitlán, Cortés prefirió, fundamentalmente por razones políticas, edificarla ahí mismo. Cuando ya se hubo decidido el lugar, - el Pleno o traza de la ciudad española se encomendó a Alfonso García-Bravo, quien la realizó entre 1521 y 1522 con la ayuda de Bernardino Vazquez de Tapia y de dos indígenas"(24).

Una vez consumada la conquista, y en la medida que avanzaba la colonización, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir o marginar a los calpullis.

En las Villas y pobladas, según las ordenanzas de 1563, tenían un - alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil, distinguiéndose - aquellos municipios por las siguientes características; fueron de - -

(23).Manual de Organización Municipal, México 1981,.p.9.

(24).Calzada Padrón Feliciano.- Municipio Libre , Unam,.p.43.

carácter administrativo, legislativo y judiciales, con fuentes metropolitanas en donde el rey o monarca dictan los ordenamientos para el municipio, auxiliados por el real concejo de Indias o asesores del rey.

Se sabe que a principios del siglo XIX y con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la Ciudad de México iniciaba un movimiento precursor de independencia, mismo que después de once años había de poner fin al régimen colonial.

"Así la tarde del 19 de julio de 1808, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía"(25).

Para entonces los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos.

La Constitución de Cádiz:

La Constitución española de Cádiz, jurada en la nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por: un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XX, presidiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos.

Dichos Jefes Políticos llevarían también el nombre de prefectos. Se conoce también, de la constitución española, que aunque su vigencia sólo fue de tres meses alcanzó a instaurar la elección popular directa e instituyó la No. Reelección de los funcionarios municipales, -- previendo así mismo la No. Reelección relativa conocida como la Ley del hueco, es decir, que alguien podía ocupar otra vez el puesto -- pero después de dos o tres periodos, previo la renovación de las autoridades municipales cada año, en ésta misma encontramos el primer precedente de nuestra Constitución actual, entre otras innovaciones -- estableció el nombramiento de regidores en proporción al número de habitantes del municipio y por último que el desempeño de los cargos concejiles era una obligación ciudadana.

(25). Calzada Padrón Feliciano.- Municipio Libre.- Unam, p.47.

La Constitución de Apatzingón:

Con la siguiente constitución de Apatzingán de 1814 de Morelos, la organización municipal no sufre cambios, debido a que en esta se -- indica que las leyes permanezcan existentes por regir ampliamente a la nación.

LA Consumación de la Independencia:

Consumada la independencia, el Plán de Iguala reconoció la existen-- cia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas provu-- nientes de la Constitución de Cadix.

La Primera Constitución Federal:

Por lo que hace a la primera Constitución Federal de 1824, tampoco especifico cosa alguna en materia municipal, sólo dio la pauta para llamar a las provincias "Estados", organizando políticamente, de -- esta manera, a nuestro país en República Mexicana.

Las Bases Constitucionales:

Cuando los centralistas toman el poder derogan la constitución de-- 1824 y dictan las llamadas Bases Constitucionales de 1835, que estu-- blecieron la división territorial de la República; por departamentos y juntas departamentales, estas últimas de elección popular con fa-- cultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero-- ninguna otre alusión al municipio.

Las Leyes Constitucionales de 1836:

También conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, sí hacía alusión a la institución municipal, al disponer que los mu-- nicipios son constitucionales y que sus autoridades fueren de elec-- ción directa.

La Ley Centralista:

Con la Ley Centralista del 20 de marzo de 1837 se suprimió a los -- ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados-- a los prefectos y subprefectos.

Fue hasta el termino de la revolución de Ayutla cuando se restauró-- a los ayuntamientos y, durante la reforma y el gobierno de Don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

El Acta de Reformas de 1847, que señala el regreso al sistema federal, no se refirió al municipio.

La Constitución de 1857, tampoco lo hizo, de tal manera que la reglamentación municipal quedó desplazada, como en la Constitución de 1824 a las constituciones de los Estados.

Esta Constitución tiene su fundamento más importante en el Plán de Ayutla y aun cuando no eleva a rango constitucional lo relativo al régimen municipal, es conveniente aclarar que el constituyente hizo referencia al mismo, cuando Castillo Velasco presentó el proyecto de adiciones sobre municipalidades.

Así tenemos que las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

Veamos ahora que años más tarde, la dictadura del General Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. Los prefectos, que desde hace años atrás centralaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal.

Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del estado.

Mientras tanto, las obras de ornato, los servicios de agua, mercados y, en general, las obras y los servicios públicos sólo se realizaban en las ciudades más importantes.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la revolución mexicana, sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el programa del partido liberal mexicano de 1906, lanzado por los hermanos Flores Magón, que sostenían el postulado de la libertad municipal y tratando de establecer la democracia en México desde su base. Contenía en su exposición las siguientes consideraciones: La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.

"Madero, en el Plán de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, -- también crítica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de la libertad de los ayuntamientos"(26).

La revolución se inició el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananes; Aniceto Campos, de Frontera, y al sonar se Alvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

"El gobierno de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley de 26 de octubre de 1911, posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista encabezada por Don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal"(27).

"La institución del régimen municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a Don Venustiano Carranza como primer jefe de la revolución constitucional que se inició con el Plán de -- Guadalupe de 26 de marzo de 1913 en el que se desconoció al gobierno de Victoriano Huerta"(28).

Esa tendencia se manifestó desde el mensaje que el varón de cuatro cionegas dirigió a la convención de generales reunida el 3 de octubre de 1914, reunión en que habló a los principales jefes del Ejército, sobre las reformas sociales y políticas indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica; de entre las que figuraba, el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de -- todas las prácticas democráticas.

De todos los proyectos, el primero era sobre el municipio libre que entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número siete, el que reformaba el Plán de Guadalupe y el número ocho relativo a la -- libertad municipal.

(26). Moya Palencia Mario.- Temas Constitucionales, Unam, 1978, p. 42.

(27). Manual de Administración Municipal, 1981, p. 11.

(28). Burgos G. Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, -- 1984, p. 884.

"El revolucionario que con mayor pasión defendió la libertad municipal fue Venustiano Carranza. Entre las adiciones al plan de Guadalupe expidió el decreto número ocho, relativo a la libertad municipal, de 26 de diciembre de 1914, y que es el antecedente directo del artículo 115 del proyecto de constitución del primer jefe. Es lo que se conocía como Ley del Municipio Libre y estaba redactado así: " Artículo único, se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: "Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo General y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente"(29).

Estos han sido, a grandes rasgos, los antecedentes legislativos de nuestro régimen municipal constitucional, cuya normatividad actual estudiaremos más adelante, pero que deben tenerse muy en cuenta para comprender la realidad del municipio mexicano.

(29). Moya Palencia Mario.- Temas Constitucionales, Unam, 1978, p.43.

d) BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO ANTERIORES A LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

El Constituyente de Querétaro, recogiendo el clamor del pueblo y que se manifestó con gran vigor a partir de 1910, consagró constitucionalmente el principio del Municipio Libre, precisamente en el artículo 115 de la Constitución de 1917, hecho de mucha importancia, que el propio constituyente declara que el municipio libre constituía, la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la constitución de 1857. Sin embargo, el artículo 109 de ésta última permaneció en vigor refiriéndose a las bases principales sobre el municipio por los años de 1914 y 1915 casi en sus últimos días, hasta la promulgación de la constitución actual.

A fines de 1916 el congreso constituyente reunido en Querétaro aprobó la nueva Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917. Ante ese congreso, el señor Carranza presentó un proyecto de constitución que fue modificado por la asamblea legislativa, pero que ya establecía el Municipio Libre.

En consecuencia, "La Constitución de 1917 fue la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115; a) El Municipio Libre.

- b) como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados,
- c) que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado.
- d) que los municipios administrarán libremente su hacienda,
- e) y que los municipios serán investidos de personalidad jurídica -- para todos los efectos legales"(30).

Expresamente las bases del Municipio Mexicano están contenidas en el artículo 115 Constitucional Federal que dice así; 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, al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

fracción I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de-

(30). Dchos. Campos Coisés.- El Municipio, Su Evolución Institucional. Comisión de Cultura Municipal, 1981, p. 236.

elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia -- entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

El texto del artículo contiene las ideas primordiales respecto al Municipio y, por esta razón, debe analizarse cuidadosamente.

En el orden de ideas descritas, "El Municipio es la base de la organización administrativa de las Entidades federativas. Los Ayuntamientos son, dentro de su esfera de competencia, independientes y no jerarquizados a los órganos estatales"(31).

Sin embargo por la necesidad que tienen los Estados, y sin contradecir el postulado mencionado, tienden a establecer distritos mayores para lograr una eficaz administración, siempre y cuando no reste facultades al Municipio ni afecte la competencia de sus órganos.

(31). Calzada Padrón Feliciano.- Municipio Libre, Unam, 1983.p. 122.

De hecho se reconoce la existencia de distritos rentísticos (Estado de México), distritos administrativos (Estado de Hidalgo), distritos electorales (Estado de Guenajusto), distritos judiciales, etc.

"La prohibición que contiene el texto del artículo 115 Constitucional en el sentido de que existen autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado, tiende a evitar la creación de "prefecturas" de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo en la época porfiriana, en que dichas instrucciones se utilizaron con fines de control político"(32).

En otro aspecto se estableció la obligación constitucional de que el Ayuntamiento, autoridad municipal, se elija popularmente. Alcanza así la libertad municipal el rango de libertad política, congruente con los principios democráticos que rigen para todo el sistema; de ahí las limitaciones que se prevén respecto a la reelección de funcionarios estatales y federales.

Desde luego la Constitución General, le reconoce al Municipio personalidad jurídica y por lo tanto, su capacidad para gozar y ejercer derechos, para contraer obligaciones y para tener un patrimonio propio. Los requisitos para adquirir dicha personalidad así como su determinación queda reservada a las constituciones de los Estados.

"El Congreso Constituyente de Queretaro entendió que la libertad política no sería posible sin la económica. Sin embargo, la asamblea no llegó, desafortunadamente, a un acuerdo sobre el camino idóneo para garantizar la independencia financiera del Municipio libre, por lo que apremiados por el tiempo y cansados de la discusión los diputados aprobaron una fórmula del diputado Ugarte, inferior a todas las propuestas:

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades. . . . Fórmula opuesta, a la redactada por los diputados, Nachorro Narvaéz y Arturo Méndez; quienes se pronunciaban por la siguiente: II. Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, propuesta que no fue tomada en cuenta para la redacción del precepto-

(32). Calzada Padrón Feliciano.- Municipio Libre, Unam, 1983, .p.122.

vigente"(33).

Consecuentemente, los propósitos del Constituyente de elevar la economía municipal a nivel constitucional quedaron frustrados, y se cayó en lo que precisamente se trataba de evitar: la subordinación del municipio al Estado, por lo menos, en su aspecto financiero.

Por otra parte no se niega que la conquista del Municipio Libre queda consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y con las bases constitucionales así como los principios que anteceden cada uno de los 31 Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales, en las que se confirma el régimen del Municipio Libre.

(33). Calzada Padrón Feliciano.- Municipio Libre, Unam, 1983, p 124.

e) DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

(D.O., DEL 3 DE FEBRERO DE 1987).

El Decreto en cuestión introdujo importantes modificaciones a la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones constitucionales que hemos tratado en el inciso que antecede. Por lo que considero hacer valer algunos comentarios con respecto a los puntos que, por encima de otros, destacan en ese proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamentación Legal.

En primer término tenemos, que fue necesario invocar y tomar en cuenta como fundamento legal lo dispuesto por los artículos 71, 72, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la Iniciativa y Formación de las Leyes, que textualmente rezan como sigue:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

Fracción I. Al Presidente de la República;

Fracción II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

Fracción III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; Ver del inciso a) al i) de este artículo.

Y el Artículo 135 del Título Octavo que habla de las reformas de la Constitución diciendo; La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las Etapas del Proceso de Reforma fueron:

La iniciativa presidencial; Dictamen del Senado; Dictamen de la Cámara de Diputados; aprobación de las legislaturas de los Estados y la minuta de aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cada etapa forma parte del Proceso Legislativo que se sigue en la -- Iniciativa y Formación de Leyes, por ello merecen un examen de cada una.

La Iniciativa Presidencial:

La Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución lleva la fecha del día 6 de diciembre de 1982, y fue presentada en el Senado de la República por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado., - desde Palacio Nacional.

Consta, como es usual en toda iniciativa, de dos partes:

Una, llamada comúnmente de "Exposición de Motivos" y la otra relativa a la formulación particular de las reformas y adiciones de que se trata.

En la exposición de motivos, que responde a la necesidad de justificar o "motivar" las reformas y adiciones en cuestión, el Ejecutivo-- Federal va más allá de las simples consideraciones de rigor, para -- ocuparse de la enunciación de ideas profundamente municipalistas.

El Dictamen del Senado:

"En acto seguido se elabora el Dictamen de las Comisiones Unidas -- del Senado, integrada por las Comisiones Unidas Primera de Funtos-- Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de-- Desarrollo Económico y Social, mismas que al estar seguras, según lo expresan, de que la iniciativa presidencial para reformar el artículo 115 de la Constitución, enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos y que su eficacia normativa, todavía sujeta a prueba, demostrará que el camino del fortalecimiento Municipal es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado de que -

la célula básica de la República sea el centro del perfeccionamiento del hombre y la sociedad"(34).

Por los motivos y razonamientos expuestos, las Comisiones se permitieron proponer a la asamblea, la aprobación del multicitado proyecto de Decreto, propuesta del día 27 veintisiete de diciembre de 1962.

El Dictamen de la Cámara de Diputados:

Siguiendo la secuencia del proceso legislativo, las comisiones que antecedan se dirigen a las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, turnando para su estudio y dictamen, la minuta con el proyecto de Decreto, relativa a la iniciativa que el C. Frigoliente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, somete a la soberanía del H. Constituyente Permanente para reformar y adicionar el artículo 115 Constitucional.

Las Comisiones revisaron las razones y fundamentos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal, así como el texto de la minuta del Senado, y después de haber sido discutidas a satisfacción de sus integrantes, también formuló un Dictamen con apoyo en las consideraciones emitidas.

Lo anterior con apoyo y fundamento en lo dispuesto en, "los artículos 71, 72, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, someten a la consideración de la Honorable Asamblea el proyecto de Decreto"(35).

El multicitado proyecto de Decreto no sufre modificaciones en su contenido, quedando igual que el texto del que fue turnado por la Cámara de Senadores.

(34). Gran Comisión Cámara de Diputados.- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Art.- 115 Constitucional. p. 25.

(35). Gran Comisión Cámara de Diputados.- Ob. Cit. p. 47.

Discusión del Proyecto:

La discusión del proyecto de Decreto, da lugar en la sala de sesiones de la Cámara de Diputados el 29 veintinueve de diciembre de 1962, presidida por un presidente con su respectivo secretario, lugar en donde intervienen los diputados de diversos partidos políticos, quienes proponen las modificaciones que crean necesarias o solicitan reservas -- expresas de alguna fracción del precepto en comentario para su discusión en lo particular, debiendo manifestar si la hay o no y en caso de haberlas se someten a discusión. A falta de lo anterior el presidente consulta a su secretaría, a efecto de saber si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general.

El secretario en votación económica pregunta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el dictamen en lo general. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Debiendo contestar "Suficientemente discutido, señor Presidente". En seguida el Presidente indica que la secretaría proceda a tomar la votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

Después la Presidencia declara aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Correspondiendo al Secretario indicar que el multisitado proyecto pasa a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

Aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión:
Siguiendo la secuencia, se elabora el dictamen con proyecto de declaración en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, esto es, "El proyecto de reformas y adiciones fue aprobado en su oportunidad -- por la Honorable Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados, la que, en cumplimiento en lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución General, lo turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de manera que quedase completada la intervención del Constituyente Permanente para elevar a la jerarquía constitucional y formar parte del pacto federalista aquellas reformas iniciadas por el ciudadano Presidente de la República. De tal forma que el expediente que fue turnado a la Comisión Dictaminadora, consta que el proyecto --

de Decreto mereció la aprobación de las Legislaturas de los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, -- Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas" (36).

El Proyecto de Declaratoria:

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 Constitucional, la Comisión se permitió someter a la aprobación de la Honorable Asamblea, el siguiente; Proyecto de Declaratoria que Reforma y Adiciona el Artículo 115 Constitucional. Así la Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha primero de Febrero de 1983.

SU Promulgación y Publicación:

Una vez que la asamblea aprueba en sus términos, la citada declaratoria, se envía al Ejecutivo Federal para su expedición correspondiente, por lo que de inmediato se público en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983 mil novecientos ochenta y tres, para quedar como sigue:

A r t í c u l o 1 1 5.- 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:

Fracción 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.

Los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

(36). Gran Comisión Cámara de Diputados.- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Art. 115. p. 25.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de los dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

Fracción II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Fracción III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinan las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de los muncionados-- contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

Fracción V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar 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 y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueron necesarias.

Fracción VI.- cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Fracción VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Fracción VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán dudar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no-

menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Fracción IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Fracción X.- La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

T R A N S I T O R I O S:

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales-- así como las leyes y Constituciones locales, respectivamente, para-- proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el-- mismo. Las contribuciones Locales y las participaciones a que se re-- fieren los incisos a) al c) de la Fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1.º primero de enero de 1984.

Admitió que la reforma municipal es muy amplia, extensa y compleja,-- por lo que, es necesario para su comprensión y caracterización, señ-- lar cuáles fueron los puntos reformados.

Puntos Principales de la Reforma:

Se deja únicamente sin reformar el párrafo introductorio del artículo 115 Constitucional y los dos primeros párrafos de la fracción prime-- ra. Por lo demás indiscutiblemente, estamos ante una profunda y am-- plia reforma. Veamos.

Se adicionan tres párrafos a la fracción I, para prever lo relativo-- a la suspensión y desaparición de ayuntamientos; a la suspensión o -- revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros; así como a los supuestos de renuncia o falta absoluta de la mayoría de dichos miembros.

La Fracción II consagra la personalidad jurídica de los municipios y la facultad gubernativa municipal para expedir disposiciones de buen gobierno. Como vemos, toma la idea del reconocimiento de personalid-- dad, que antes se hallaba bajo la fracción III y se le añade ahora-- la mencionada facultad para expedir normas gubernativas.

La Fracción III del nuevo texto habla de los servicios mínimos que -- deberán otorgar los municipios. Materia enteramente nueva.

La Fracción IV recoge el principio de la administración libre de las haciendas municipales, antes enunciado en la fracción II y desarrolla más extensamente cuál será la composición de tales haciendas; así -- como se prevé la forma en que se elaborarán los respectivos presupues-- tos municipales.

La Fracción V introduce otra novedad: la materia urbana, señalando-- ciertas facultades a favor de los municipios para su regularización.

La Fracción VI, contempla la manera de coordinarse con la federación, con los Estados y los Municipios que tengan centros conurbados comu-- nes.

La Fracción VII repite el principio que ya venía en la fracción III-- sobre que el Ejecutivo Federal y los gobernadores tendrán el mando-- de la fuerza pública en los municipios en donde residieron habitual-- o transitoriamente.

La Fracción VIII repite los párrafos ya consagrados en la fracción-- III sobre la elección de los gobernadores; gobernador sustituto y so bre la composición de las legislaturas.

La Fracción IX introduce el principio para regular la materia labo-- ral.

Y en la Fracción X se establece la posibilidad de que los municipios, mediante convenio, puedan asumir la prestación de algún servicio que estuviere siendo atendido por la federación o los Estados.

Como es visto, con las reformas se pretende la ampliación de la capa-- cidad financiera, técnica y administrativa de los ayuntamientos o go biernos municipales, de manera que estén en condiciones de eficien-- cia y eficacia para ofrecer los servicios públicos básicos a la po-- blación.

Diario Oficial de la Federación del Martes 17 de Marzo de 1987.

Por decreto publicado en esa fecha, se declara nuevamente reformado entre otros, el artículo 115 constitucional en su fracción VIII y derogadas las fracciones IX y X; de tal manera que con esta última reforma, el mismo artículo tiene una nueva estructura con ocho fracciones únicamente. Véase:

Por lo que hace a la fracción VIII del artículo en cuestión, su contenido íntegramente pasó a ser parte del segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución General de la República, que - - prevé lo relativo a la organización de los poderes de los estados; específicamente en las fracciones I y II del también reformado artículo.

Por lo expuesto, en el texto vigente del artículo 115 constitucional, la fracción VIII la encontramos redactada de la siguiente manera:

Las Leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expiden las legislaturas de los - - estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Fundamento Legal:

Por su parte las fracciones IX y X, como hemos dicho, fueron derogadas con fundamento en el artículo segundo del multicitado decreto y sus contenidos también quedaron íntegramente previstos por el artículo 116 Constitucional en sus fracciones V y VI respectivamente.

De la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, anterior a la reforma, permanece sin reformarse lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios, principio que se consagraba al final del último párrafo de la misma fracción y encambio ahora aparece en primer término de la multicitada fracción VIII por hoy reformada.

CAPITULO II

EL ESTADO DE MEXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

La trayectoria constitucional tanto de la República Federal Mexicana como la particular del Estado de México, se inicia necesariamente, - con el nacimiento de la nueva Nación Mexicana.

Para situar mejor la Trayectoria Constitucional en cuestión, conviene señalar rápidamente algunos antecedentes, sobre la naciente Federación Mexicana, al respecto veamos a continuación que:

"El 31 de enero de 1824 se expide la primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que es el antecedente más remoto de organización de las actuales entidades federativas en México. Sin embargo, -- hasta la Constitución General de la República del 4 de octubre de -- 1824, se sientan las bases originarias de las entidades federativas -- en forma definitiva"(37).

En la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se establece -- definitivamente la primera división territorial del país, considerando las jurisdicciones de las entidades federativas en número de diecinueve y cuatro territorios.

Por lo que se refiere al Estado de México, siendo aún provincia y -- luego entidad federativa del mismo nombre, fué la más importante de los diecinueve estados de la ya entonces Federación Mexicana.

Pues bien, considero que fue el Acta Constitutiva presentada al primer Congreso Constituyente de 1823, la base fundamental para que el 4 de Octubre de 1824 se expidiera la primera Constitución Mexicana -- que, como hemos manifestado, erigió expresamente, entre otros estados, al del Estado de México.

Erección del Estado de México.

El caso particular de éste estado, en lo que toca a su erección, comienza precisamente con " El Acta Constitutiva presentada al Congreso

(37). Naime Libión Alexander N.- Monografía de la Administración Pública Del Gobierno del Estado de México, 1824-1984., UAEM, 1985.p. 13.

el 20 de noviembre de 1823 que declaraba que México era uno de los Estados de la nueva República Federal"(38).

Por tal motivo, el Congreso Constituyente del Estado de México se instaló el 2 de marzo de 1824 para iniciar sus funciones legislativas entre las que se encontraban, principalmente, las de dar las bases de organización de un gobierno provisional y expedir la Constitución Política para el propio Estado.

Tales acciones fueron consideradas fundamentales para la vida institucional de la entidad, por lo que se considera a esa fecha, o sea, 2 de marzo de 1824 como la fecha de erección formal del Estado Libre y Soberano de México.

Ese reconocimiento constitucional se confirma en el Artículo 5o. que dice "El Estado de México, según términos de su Constitución Política Local, es parte integrante de la Federación Mexicana".

Es el momento preciso de referirnos al término Federación, de la misma forma en que lo describe el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa, quien concluye afirmando que: "La palabra Federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *Foedus Federare*, que significa, unir, ligar o componer"

(38). Macune Charles W.- El Estado de México y la Federación Mexicana, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 21.

a) HISTORIA DEL ESTADO DE MEXICO.

En la época prehispánica el territorio actual del Estado de México fue asiento de muchas culturas: la arcaica de Tlatilco, la teotihuacana, tolteca, la chichimeca, la colhuia texcocana, la malinalca, la otomí, la azteca y los matlatzincas uno de los grupos importantes que se establecieron en el valle de Toluca y al norte del mismo, -- estos pobladores al igual que los otros dejaron rastro en la entidad de su notable civilización.

Los Matlatzincas antes de ser conquistados por los aztecas en el año de 1476 alcanzaron un elevado desarrollo político y económico, así como en lo cultural debido a la influencia recibida de los -- Toltecas, los Tarascos y, al final, por los aztecas.

Sin embargo su organización política fue deficiente, es decir, no llegaron a constituir una nación y de hecho cada ciudad o núcleo de población constituía un pequeño Estado.

"Formaban una unión con flojas relaciones políticas, cuyo nombre -- era Nebunigtha Mitapan Thineheta"(39).

Los otomíes y los mazahuas habitaron en el noroeste del actual territorio.

Dentro de la cuenca de México se estableció la cultura tolteca, -- cuya más alta floración se alcanzó en la ciudad de Teotihuacán.

En el valle de Toluca se establecieron algunas tribus nahuatlacas, que fundaron la ciudad de ese nombre constituyendo un señorío importante que, finalmente, fue conquistado por los aztecas.

Y si volvemos un poco al principio de la época prehispánica nos -- convenceremos que las culturas antes indicadas tuvieron relación -- con la aparición del hombre en México que se remonta a una antigüedad de aproximadamente 20 000 años, según puede inferirse por el -- hallazgo de instrumentos de piedra y hueso en las áreas de Tlapaco -- ya, Tequixquiac, Toluca y la barranca de Acatlán, que corres -- ponden a una etapa que suele llamarse de recolectores indiferencia -- dos.

(39). Estado de México.- Panorámica Socio-económica, 1978 Tomo II.p.829

Una etapa posterior, recolectores organizados, es sugerida por utensilios de basalto recogidos en varios sitios de la cuenca de México.

"Entre 1800 y 1300 a.C., aparecieron las primeras aldeas con población sedentaria que practicaba la agricultura, además de la caza y la recolección. Poco después sus habitantes descubrieron la cerámica, hecho que coincide con la aparición de poblados como Malinalco Tlapacoye, Tlatilco y Acatzingo"(40).

Destacan en esta época entierros con escasos objetos personales como ofrenda, pero que ya implican la creencia en otra vida. Paralelamente al culto de los muertos hubo también otro a la fertilidad de la tierra vinculado a la agricultura, pues aparecen figurillos de barro representando mujeres desnudas, que en ocasiones se enterraban como ofrendas en terrones de cultivo. La cerámica es monocroma, bien pulida, con motivos geométricos y formas sencillas.

"Entre 1300 y 800 a.C., algunas aldeas se fueron transformando en villas como consecuencia del aumento demográfico y de una mayor producción de alimentos les más importantes fueron; El Arbolillo, Zacatenco, Tlatilco, Atoto, Tlapacoye, Chalco, Xico, Xalostoc, Copilco y Costepoc. Estos sitios continuaron desarrollando la tradición cultural del periodo anterior, sin estímulos foráneos, excepto Tlatilco y Tlapacoye, que recibieron una fuerte influencia de la cultura olmeca sobre todo en la cerámica, que comienza a ser bicroma y a ostentar motivos relacionados con el jaguar, además de las "caras de niños", jugadoras de pelota, mujeres grávidas, enanos, mágicos y en ocasiones, figuras que muestran la deformación del cráneo y la mutilación dentaria"(41).

También se observa una mayor expresión en la pintura facial y corporal; se reproducen serpientes, aves, huellas de pies humanos y motivos geométricos, así como la costumbre del tatuaje y los complicados atuendos en la cabeza.

(40). Estado de México.- Guía Turística Histórica y Geográfica de México, Guías Promexa. 1964, p. 14.

(41). Estado de México.- Ob. Cit. p. 16.

El culto de los muertos alcanzó mayor desarrollo, pues aparecen nuevas prácticas funerarias y una mayor riqueza en las ofrendas, por otra parte, la organización social se jerarquizó en estamentos con diversas funciones.

"Entre 800 y 200 a.C., la demografía siguió creciendo, la economía se hizo estable y la distribución de los excedentes alimenticios fue mayor; en algunos lugares como el cerro del Tepalcate se construyeron plataformas para templos, Cuicuilco y Tlapacoya se levantaron basamentos escalonados para el culto religioso, así como en Chimalhuacán, Cuauhtlán, San Cristobal Ecatepec, Xico y Tepetlaoxtoc; en Zacatenco y Ticomán se edificaron muros de contención y plataformas para casas, para finales del periodo, en Teotihuacán y otros sitios se comenzaron a erigir las grandes pirámides"(42).

La pirámide de Tlapacoya está revestida de piedras unidas con lodo y tiene una altura de 5 cinco metros, con una habitación cecana, tal vez para el servicio del sacerdote, en cuyo interior hay algunos entierros con ofrendas funerarias como semillas y guijas pintados, figurillas, cestería, cuentas de jade, cuchillos de obsidiana y gran cantidad de vasijas. La Cerámica en este periodo es policroma y pintada al fresco y se caracteriza por que sobre la superficie pulida o sobre una capa de cal o yeso se pintaron los diseños en varios colores; hay ollas y platos trípodos y vasos estrangulados o compuestos.

Se observa en este proceso que la clase sacerdotal va absorbiendo las funciones administrativas y políticas, o sea que los pueblos transitan hacia una organización teocrática monopólica.

"Entre 200 a.C. y 100 d.C., se construyeron en Teotihuacán las pirámides del Sol y de la Luna, símbolo del predominio que comenzó a adquirir la cultura teotihuacana gracias a la erección del centro ceremonial, su numerosa población y el palpable desarrollo de la Agricultura, el comercio, la religión y las artes; para esta época, la sociedad es altamente estratificada"(43).

(42). Estado de México.- Guía Turística Histórica y Geográfica de México, Guías Promexa, 1984, p.14.

(43). Sánchez García Alfonso.- Historia del Estado de México, 1974. p51

Desde entonces hasta el tercer siglo de esta era Teotihuacán se - distinguió por el peculiar estilo arquitectónico que se conoce - - como tablero-talud, y que se utilizó en la construcción de basamen - tos escalonados, como se observa en los templos de Quetzalcóatl, y la agricultura, los subterráneos y la subestructura del palacio de Quetzalpapálotl.

"Entre 300 y 650 d.C., el centro ceremonial alcanzó su apogeo; la - ciudad creció a partir de la llamada calzada de los muertos, con - basamentos para templos y habitaciones sacerdotales; se construyeron la ciudadela, el mercado y barrios, y el templo de Quetzalcóatl quedó tapado por la nuevas edificaciones"(44).

También sobrevino el auge de la pintura mural de carácter religio - so en Atetelco, Yeyehuala, Tetitla, Tepantitla y la Ventilla, lo - mismo que la cerámica pintada al fresco, las mascarás rituales y - la escultura.

Durante este periodo Teotihuacán alcanzó una población aproximada - de 100 000 habitantes y una extensión urbana de 20.5 veinte punto - cinco de kilómetros cuadrados.

En los finales del esplendor teotihuacano, es decir, hacia la octa - va o novena centuria, los matlatzincas ya se habían asentado en -- Teotenango y Calixtlahuaca, donde construyeron zonas de vivienda y centros ceremoniales de arquitectura monumental.

"Durante el reinado de Axayácatl (1469-1481), poco antes de la lla - gada de los españoles, los mexicas dominaron la mayor parte de los - poblados matlatzincas y les impusieron el nombre con el cual se -- les conoce; Toluca, Metepec, Calimaya, Teotenango, Xicaltepec, Te - petehuiyacán, Tlacotepec, Cacalomacán, Capulteopán, Tepemexalco, -- Zoquitzinco y Calixtlahuca"(45).

(44). Sánchez García Alfonso.- Historia del Estado de México, 1974, p.51

(45). Estado de México.- Guía Turística Histórica y Geográfica de Méxi - co, Guías Promexa, 1984, p.18.

Los otomíes se asentaron en Jilotepec y los mazahuas en los actuales municipios de Atlacomulco, Temascalcingo, San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Villa de Allende, Donato Guerra, Villa Victoria Almoloya de Juárez, Valle de Bravo y el Oro de Hidalgo, pero no desarrollaron una cultura avanzada. La consecuencia de la conquista en los valles de México y Toluca fue la dominación española y la subordinación del mundo indígena.

Como ocurrió en el Valle de Toluca en donde se habían establecido algunas tribus nahuatlacas, que fundaron la ciudad de ese nombre constituyendo un señorío importante que, finalmente, fue conquistado por los aztecas.

Según las leyendas, Malinalco fue fundada por una hermana de Huíztzilopochtli, en su recorrido del norte rumbo a la cuenca de México, Jilotepec y Otumba fueron fundados por los otomíes.

Se sabe que a consecuencia de sentirse oprimidos por los aztecas, cuando Cortés preparaba el sitio de Tenochtitlán, llegaron hasta él en Texcoco, emisarios de Otumba y Malinalco; especialmente los primeros le pidieron ayuda para luchar contra los matlatzincas, cuyo territorio fue dominado por Gonzalo de Sandoval.

Después de la Conquista, "el valle de Toluca quedó incluido dentro del marquesado del valle de Oaxaca, que fue concedido a Cortés; pero algunos años después le fue retirada Toluca y, finalmente declarada Ciudad en 1677" (46).

Época Colonial.

El primer ayuntamiento de México ejerció su jurisdicción en más o menos 75 kilómetros a la redonda. A Hernán Cortés se le asignaron en encomienda Texcoco, Tacuba, el Valle de Malinalco y Toluca, y reclamó Chalco; además de Cortés, otros muchos conquistadores recibieron diferentes cabeceras en encomienda.

La población indígena fue diezmada brutalmente por plagas epidémicas y explotación; se calcula que para 1519 la población de la cuenca de México era de 1 500 000 habitantes y que para principios del siglo XVII había disminuido a 70 000.

(46). Estado de México.- Panorámica Socio-económica, 1970, Tomo II. p.830

"En 1523 comenzó la acción misionera de la iglesia cristiana. En el Valle de Toluca la fundación de conventos y parroquias fue muy frecuente, t^{er}as en la que destacaron las órdenes franciscana encabezada por fray Pedro de Gante, dominica por fray Tomás Ortiz y agustina por fray Francisco de la Cruz; dichas ordenes se extendieron por la región y fundaron, entre, otros, los conventos o iglesias de Texcoco, Tepetlaoxtoc, Acolmán, San Miguel Coatlinchan, San Luis Huextla, Corpus Cristi, Tlalnepantla, San Lorenzo Tultitlán, San Buena Ventura Cuatitlán, San Vicente Chimalhuacán y San Luis Tlalmanalco. La orden de los jesuitas mantuvo una iglesia y un seminario en Tepetzotlán de 1582 a 1767"(47).

Paralelamente a la erección de los conventos se fundaron pueblos como temascaltepec, Sultepec y Zacualpán, que atrajeron a los interesados en las minas. En la región de Malinalco hubo numerosas haciendas y en la de Tenango del Valle hubo mayor número de asentamientos indígenas que de haciendas. El Valle de Toluca fue considerado el centro para introducir y criar ganado vacuno y caballar en el antiplano.

Durante los tres siglos de dominación española las condiciones de vida de la mayor parte de la población fueron bastante precarias; por ejemplo, en las haciendas de Otumba y Texcoco, los únicos que resistían las pésimas condiciones de trabajo eran los gañanes y los peones acasillados, que se endeudaban a perpetuidad con el hacendado a través de la tienda de raya.

Los medieros o aperceros que, en cambio, corrían el riesgo del mal tiempo, entregaban al hacendado la mitad o la tercera parte de la cosecha.

La hegemonía que ejerció la ciudad de México sobre la zona impidió que las ciudades vecinas alcanzaran una población de 10 000 habitantes; Texcoco, Chalco, Cuatitlán y Toluca no llegaban a dicha cifra.

(47).Estado de México.- Guía Turística Histórica y Geográfica de México, Guías Promexa,1984.p.20.

"Durante el gobierno colonial, como provincia mayor y ya con el -- nombre de México, ocupaba una amplia extensión, llegando por el -- norte hasta el río Panuco y hacia el sur, al Océano Pacífico; más-- tarde, en 1786, cuando se estableció el régimen de intendencias, -- se redujo su territorio, pero quedó todavía bastante amplio, apro-- ximadamente de 96.000 kilómetros cuadrados, quedando limitado por-- las intendencias de San Luis Potosí, Veracruz, Puebla, Guadalajara y Valladolid y el Océano Pacífico"(48).

En esta misma época, se desarrolló y alcanzó gran importancia la -- minería en la región de Suitepec y Temascaltepec, así como la in-- dustria textil; la Agricultura también prosperó destacándose la -- producción de cereales, pulque y azúcar.

Época Independiente.

Durante el proceso de la guerra de Independencia, "el padre Hidal-- go llegó a Toluca en 1810 y organizó un pequeño ejército en el que participaron Tomás y Mariano Ortiz, Pedro Ascencio de Alquisiras, -- el padre Izquierdo y mucho otros más. Ya consumada la Independen-- cia y en base al acta constitutiva del primer Congreso de la Unión el 2 de marzo de 1824 se instaló en la Ciudad de México el congre-- so del Estado de México. La ley orgánica provisional de agosto de 1824 dividió al Estado en ocho distritos; Acapulco, Huejutla, Méxi-- co, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo"(49).

Todavía durante el Imperio de Iturbide, conservó la extensión de-- territorio antes indicada, con excepción del territorio que se au-- trajo desde 1824 para constituir el Estado de Querétaro.

"En ese mismo año por decreto se creó el Distrito Federal, que se -- hallaba limitado a una circunferencia de dos leguas de radio con-- centro en la catedral y que posteriormente fue creciendo, tomando-- mayor territorio; en 1854 se extendió hacia el Sur, tomando Mixcoac, San Angel, Coyocacán, Xochimilco y, finalmente, Ilaipán, consolidán-- dose los límites actuales del Distrito Federal, en 1892"(50).

(48). Estado de México, Panorámica Socio-económica, Tomo II, 1970, p. 831.

(49). Estado de México, Guía Turística Histórica y Geográfica de México, 1984, p. 21.

(50). Estado de México, Ob. Cit. p. 21.

En 1827 se eligió a Texcoco como capital del Estado de México; al año siguiente se trasladó por acuerdo a Tlalpán y fue hasta 1831 - que definitivamente se asentó en Toluca.

En esos años se promulgó la Constitución Política del Estado y se eligió a Lorenzo de Zavala como primer gobernador.

"En 1849 el territorio tuvo otras pérdidas segregándose los distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco, para integrar al Estado de Guerrero; en 1862 Calpulalpan fue incorporada a Tlaxcala; los Estados de Hidalgo y Morelos se erigieron en 1869, cercenándose aún más el territorio de la entidad"(51).

Por decirlo así de 1830 a 1867, la situación económica y política del estado fue caótica debido a las luchas militares y políticas - entre los liberales y los conservadores; como consecuencia, sobrevino el decaimiento de las actividades productivas.

"A partir de 1835, con los centralistas en el poder, los Estados recibieron por decreto el nombre de Departamento y los gobernadores fueron nombrados por el presidente de la república; de esta suerte Toluca perdió su carácter de sede de los poderes locales, - hasta que se reinstauró el sistema federal en 1846"(52).

Durante la invasión estadounidense de 1847, los poderes locales se trasladaron a Metepec, mismos que volvieron a Toluca al retirarse los norteamericanos en 1848.

Epoca de la Reforma.

El Estado de México fue escenario de la lucha entre liberales y conservadores, y de las muertes de Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle.

(51). Sánchez García Alfonso.- Historia del Estado de México, 1974, p.285.
(52). Sánchez García Alfonso.- Ob. Cit. p. 322.

Al triunfo de los liberales, "en 1861, el Estado quedó dividido en 27 distritos: Actopan, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapán, Ixtlahuaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonacatepec, Morelos, Otumba, Pachuca, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala, Tlalnepantla, Toluca, Tula, Huascazelo, Villa -- del Valle, Yautotec, Zacualpan, Zimapán y Zumpango de la Laguna"(53)

"Durante la intervención francesa el estado se convirtió en una -- prefectura política y al declinar el imperio gobernó Toluca Vicente Riva Palacio, además lucharon contra el imperio Ignacio Manuel Altamirano, J. Trinidad Macario Murguía, Manuel Alas, José Hernández, el cura Nicolás González León y Simón Guzmán, entre otros"(54).

Por otra parte, en la población de Chalco, un grupo de campesinos-- comandados por Julio López Chávez proclamó en 1869, la guerra a -- los ricos y el reparto de tierras de las haciendas entre los indígenas, mediante un manifiesto en contra de la iglesia, el gobierno y los hacendados, como los principales grupos de explotación de -- los indígenas. Dicho manifiesto es uno de los pocos movimientos de orientación socialista en México.

Epoca Porfirista.

Durante el porfiriato se logró en la entidad, una estabilidad política y se inició el proceso de recuperación económica, sustentado en un plan de desarrollo hacia el exterior.

Recibiéndose así el estímulo de la construcción de vías férreas, -- que al salir de la ciudad de México, obligadamente tenían que cruzar el territorio de la entidad; como en todo el país se reforzó -- el latifundismo y fueron la ganadería, la agricultura y la minería las más importantes actividades económicas; pero también aparecieron fábricas de hilados y tejidos, de papel y de vidrio.

En seguida en 1877 se abrieron las puertas al capital extranjero y se empezaron a instalar más industrias. Así mismo, los poderes -- políticos y financieros iniciaron un proceso de centralización de la vida del país en la capital.

(53). Estado de México, Guía Turística Histórica y Geográfica de México, 1984, p. 21.

(54). Estado de México.- Ob. Cit. p.21.

"De 1889 a 1904 gobernó el estado José Vicente Villada, quién estimuló la masonería, estableció la educación primaria en las cabeceras municipales, fundó la Escuela Normal para señoritas, apoyo el desarrollo del instituto científico y literario y estableció la escuela de artes y oficios; también creó el hospicio para huérfanos e impulsó el concejo de salubridad y el hospital civil"(55).

El número de fábricas de hilados y tejidos aumentó, paralelamente a la recuperación de algunos minerales como los de Zacualpán, Sul-tepec, el Oro y Tomascaltepec; también se incrementaron la explotación de los recursos forestales, la producción de pulque, la agricultura y el comercio, elementos todos que configuraron el desarrollo económico del estado.

La mayoría de la población trabajaba en las haciendas como peones-mientras que una minoría, en pésimas condiciones de trabajo, trabajaba en las fábricas como obreros.

El 20 de noviembre de 1910, al estallido de la revolución encabezada por Francisco I. Madero en contra de la dictadura porfirista, se incorporaron al movimiento los hermanos Alfonso y Joaquín Miranda con una gran cantidad de indígenas de los pueblos de Malinalco y Ocuilten.

Epoca de la Revolución.

Con la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia de la república, en mayo de 1911 tomó el gobierno provisional del estado, Rafael H. Hidalgo y en octubre Manuel Medina Gerardo, quién se adhirió al maderismo.

Un mes después, "la influencia de Emiliano Zapata, en conflicto ya con el gobierno maderista, comenzó a extenderse por el estado, y en la región Sur sus habitantes se afiliaron a las fuerzas de Emiliano Zapata, el gran líder agrario. Prácticamente todos los pueblos del Alto Lerma se integraron a la brigada de Francisco V. Pacheco, que era parte de la división zapatista comandada por Genovovo de la O"(56).

(55). Sánchez García Alfonso.-Historia del Estado de México, 1974, p.450.
(56). Estado de México, Guía Jurídica Histórica y Geográfica, 1984, p.22.

Después de la caída de Madero por la usurpación de Victoriano -- Huerta, en marzo de 1913 se hizo cargo del gobierno del Estado -- Francisco León de la Barra, a quién sustituyeron en el mismo año -- José Refugio Velasco y Joaquín Beltrán, pero ninguno de ellos fue capaz de sofocar al movimiento zapatista.

En diciembre de 1914, los zapatistas confiaron el poder ejecutivo-provisional al entonces estudiante de medicina Gustavo Baz.

En 1915, durante el gobierno de la convención, Toluca fue dos veces sede del gobierno.

"Como efecto de la Constitución Política de la república del 5 de febrero de 1917, la nueva constitución del Estado de México marcó la existencia de 16 distritos judiciales y rentísticos; Chalco, -- Cuautitlán, el Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepic, Otumba, Lerma Sultepec, Temascaltepec, Tenango, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla Toluca, Valle de Bravo, y Zumpango"(57).

De 1917 a 1918 gobernó al estado el general Agustín Millán, -- -- quién se adhirió al carrancismo y murió asesinado junto con Carranza cuando viajaban rumbo a Veracruz, desde entonces, y hasta 1942-- se sucedieron seis gobernadores.

Cuando en marzo de 1942 el gobernador Alfredo Zárate Albarrán fue-- herido de muerte por uno de sus colaboradores el presidente Manuel Avila Camacho pidió a Isidro Fabola, a nombre de la cámara de diputados, que aceptara el cargo de gobernador interino hasta 1945.

Fabola sentó las bases para el desarrollo industrial del estado, y promovió una enorme actividad legislativa, administrativa y de -- obras públicas apoyadas en un régimen de estímulos y exención de impuestos e las industrias nuevas que se instalaron en la entidad.

Los gobernadores que le sucedieron, Alfredo del Mazo, ingeniero -- Salvador Sánchez Colín, doctor Gustavo Baz, y al licenciado José--

(57).Estado de México, Guía Turística Histórica y Geográfica, 1984, p.22.

Fernández Albarrón, siguieron esa política con el resultado de que la entidad se ha colocado en un importante rango en el panorama industrial nacional.

Es así como la etapa constitutiva de la revolución le ha traído a la entidad el beneficio de numerosas carreteras, el desarrollo de la generación de energía eléctrica y la industrialización de la porción vecina al Distrito Federal, en el noroeste de la cuenca de México. Así mismo a partir de esos años la estabilidad política y social del estado ha propiciado el crecimiento económico y demográfico en diferentes municipios.

La industrialización, como hemos dicho, es un hecho incontrovertible, lo mismo que la modernización de la agricultura y la seguridad social, que es cada día más completa y de alcances más grandes.

Las sucesiones políticas gubernamentales y a nivel municipal así como diputaciones se realizan con toda tranquilidad.

Aunque aún hay gran cantidad de problemas por resolver, el estado de México es una de las entidades más importantes de nuestro país.

b) NATURALEZA JURIDICA.

Las teorías alemanas sobre el Estado, que lo consideraron como un sujeto jurídico, como una persona jurídica influyeron en el texto actual de la constitución local, que, como novedad, en el artículo 13o. previene: El Estado de México, como entidad jurídica, constituye una persona moral capaz de derechos y obligaciones.

En relación con este artículo, el que le sigue en orden, 14o. establece que: Por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, corresponden al Estado como persona moral, todos los derechos que el artículo 27 de la Constitución Federal reconoce a la nación y que por la misma constitución o por las leyes que de ellas se derivan, no deben considerarse como reservados a la Federación o concedidos expresamente a los municipios.

De lo anterior se desprende que ya se hablaba de la naturaleza jurídica del Estado de México al igual que en las otras entidades federativas que integraron o hicieron posible el régimen federativo. Del cual el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa nos dice, a través de su obra intitulada "Derecho Constitucional Mexicano", que dentro del régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos que brevemente describiremos a continuación.

Y dice desde luego, independientemente del proceso de formación federativa, "Los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce al derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad" (58).

(58). Burgoa O. Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial - Porrua, 1984, p.863.

Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta.

Entendido esta que, "al atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado Federal, de los Departamentos o provincias en que suele decentralizarse regionalmente el estado central y que, en rigor no son personas morales sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas" (59).

Sobre lo mismo el artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, en su parte relativa dice: "Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios.

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas en la ley"

Visto esta que el Código en cuestión en su artículo 25o., contiene normas de Derecho Público, pero lo que me parece discutible, es que el Legislador en el Distrito Federal hubiese tenido facultades para reconocer la personalidad de las entidades federativas, de los municipios y demás corporaciones de Derecho público, toda vez que la personalidad de los dos primeros entes, deriva de la Constitución, y la de los demás, de las leyes de Derecho Público, federal y local, y no precisamente del código civil citado.

Por su parte el Código Civil para el Estado de México, sobre el tema, expresa lo mismo en su título segundo.

También al respecto el Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero, se refiere a la personalidad jurídica del Estado y dice; "nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene, desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho"

(59). Burgoa O. Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano, 1984, p.864.

c) ELEMENTOS ESTATALES.

Los aspectos fundamentales del Estado, en forma elemental, podemos deducirlos del mismo concepto de Estado, que en palabras del doctor Héctor González Uribe es: "Una sociedad total; que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado; está dotado de un poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura una unidad de decisión y acción, respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad; y persigue fines valiosos de gran trascendencia"(60).

De esta mesurada y perfecta definición de estado, contenida en su obra teoría política, concluimos que son también aplicables al - - Estado de México.

El Doctor González Uribe, siguiendo la línea trazada por Jean - -- Dabin, concluye que son elementos del estado: la población, el territorio, bien público temporal, y poder público.

Elementos que aplicados concretamente al Estado de México merecen, un análisis con apoyo a la descripción de su propia Constitución-- Local, así como de las reflexiones de importantes tratadistas de - Derecho Constitucional.

La Población.

"La palabra población expresa un concepto aritmético, de carácter cuantitativo, demográfico, y que sirve para determinar la masa de los individuos que viven en cierto momento sobre un determinado -- territorio"(61).

Para nuestro estudio, el sujeto y titular de la Soberanía en nuestro régimen es exclusivamente el pueblo mexicano.

Ahora bien, el pueblo es una parte de la población, elemento del - Estado.

(60). Rondón Huerta E. Torosita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa - S.A., p. 161.

(61). González Flores Enrique.- Manual de Derecho Constitucional, Textos Universitarios, S.A., p. 67.

En el caso concreto del Estado de México, por lo que a este elemento se refiere, en su artículo 6o. de la constitución local respectiva dice: la soberanía del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los poderes públicos que lo representan de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal de 5 de febrero del año en curso, y con arreglo a su Ley Constitucional.

Al respecto, "Pueblo es la comunidad que el estado reconoce como su elemento constitutivo en determinado momento histórico y que está formado por el conjunto de los ciudadanos"(62).

Por su parte el doctor en Derecho Ignacio Burgoa, considera al pueblo; como el conjunto de individuos con derechos cívicos activos y pasivos.

Para finalizar y a manera de antecedente, la partícula del conglomerado social, o sea, pueblo y ciudadano, obedece a las viejas ideas de Rousseau, que reproduce el artículo 7o. de la Segunda Constitución de Francia en 1793, que refería: "El pueblo soberano es la universalidad de los ciudadanos franceses".

El Territorio.

Al lado del poder de mando y de la población, el territorio constituye un elemento del Estado de México.

Donati, citado por Gropalli, glosa éste concepto así: "No es lícito afirmar que el territorio es un elemento integrante del Estado, sólo porque entre uno y otro existen relaciones, aun cuando necesarias. Y como a nadie se le ocurriría considerar como parte integrante de un individuo una porción de suelo por que éste le es necesaria para poder sostenerse, así es absurdo decir que el territorio representa para el estado un elemento constitutivo más bien que una condición exterior, además, prosigue el autor, históricamente está probada no sólo la existencia de estados que continuamente --

(62).González Flores Enrique.- Manual de Derecho Constitucional, Textos universitarios, S.A., p. 67.

cambian de territorio sin cambiar su personalidad, sino también la existencia de Estados carentes de un verdadero y propio territorio. Son ejemplos del primer caso los llamados "Estados nomadas" que -- permanecen idénticos en todo, no obstante el cambio de uno de sus pretendidos elementos constitutivos: el territorio. Ejemplos, -- entre otros, del segundo caso, nos lo ofrece el Estado ateniense -- en la antigüedad y el Estado Sírvio en los tiempos modernos; cuando el territorio de esos estados fue ocupado por los persas, los -- atenienses, siguiendo el consejo de Temisfeocles, se refugiaron en las navas de Milciades y no se puede decir que en aquellas circunstancias el Estado Ateniense hubiera dejado de existir un sólo instante: Como es indudable la no desaparición del Estado Sírvio cuando fue ocupado todo su territorio por las tropas austrohúngaras"(63).

Esta teoría es falsa y de ser cierta como lo asienta Gropallí podría aplicarse también a la población como elemento del Estado.

La postura extrema sobre este particular se encuentra en Kelsen -- que al identificar al orden normativo con el Estado, reduce la importancia del territorio a considerarlo como un simple "ámbito espacial de validez del orden jurídico".

Actualmente la Constitución Local del Estado de México en su artículo lo dice; el territorio del Estado de México es el que posee -- actualmente, conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda. Se confirma aún más, el elemento Territorio, del Estado de México, -- cuando en el artículo 5o. de su Constitución Local dice; El Estado de México ejerce su soberanía en toda la extensión de la superficie territorial que le corresponde, de acuerdo con el artículo primero.

Para concluir el análisis de este elemento es preciso ofrecer una definición descriptiva del elemento en cuestión, así el caso del -- Territorio significa; "Porción de la superficie terrestre portan-

(63).González Flores Enrique.- Manual de Derecho Constitucional, Textos Universitarios, S.A., p. 49 y 50.

ciente a una nación, región, provincia, etc. término que comprende la jurisdicción ordinaria. Dícese también del espacio terrestre o marítimo sujeto a la soberanía de un Estado, para constituir uno de los elementos que lo integran"(64).

El orden jurídico.

Otro de los elementos de orden formal de la organización estatal del Estado de México, lo es precisamente el orden jurídico establecido por su constitución local.

Nos avocaremos a su examen desde una perspectiva teórica, por lo que desde el punto de vista de Hans Kelson, "La constitución es la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico. La validez de una norma la determina la otra y la validez de ésta, a su vez, la determina una tercera norma que ésta determinada por otra norma, y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de todo un orden jurídico, y esto es la constitución"(65).

Según Carl Schmit, hay cuatro conceptos de Constitución; a saber: son absoluto, relativo, positivo e ideal.

Por su parte Carl Schmitt, el concepto absoluto de Constitución le da un segundo enfoque: diciendo que "la constitución como la norma de normas, es decir, como la normación total de la vida del estado. Desde esta segunda orientación, Constitución "no es una actuación del ser, ni tampoco un devenir dinámico, sino algo normativo, un simple deber ser"(66).

teóricamente la constitución como ordenación jurídica significa -- que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas, -- puede ser referida su validez a esa norma de normas.

repetimos la norma de normas, según la terminología de Schmit, sólo tiene validez en cuanto describe con veracidad la realidad de una comunidad.

(64).E. Coquibús Juan.- Diccionario Selectivo de Derecho, Editorial Voluntad, 1967, p. 812.

(65).Carpizo Jorge.- La Constitución de 1917, Unam., p. 18.

(66).Carpizo Jorge.- Ob. Cit. p. 18.

Concretamente, "El Orden Jurídico es el conjunto de normas legales que forman el derecho positivo de un pueblo para regular y organizar su vida, y las relaciones entre él y sus habitantes, y las de éstos entre sí"(67).

En el caso del Estado de México su orden jurídico esta determinado y establecido, no por la arbitrariedad o por la fuerza, sino por el Derecho y el imperio de la Ley.

El Poder Público.

En un régimen como el nuestro, "en el que los poderes públicos -- solamente obran en caso de estar autorizados expresamente por virtud de una ley, la costumbre no puede tener aplicación en lo que se refiere a la competencia de los funcionarios"(68).

Al respecto la constitución particular del Estado de México en su artículo 35o.dica; Los Poderes Públicos del Estado constituyen al Gobierno del mismo y son; el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Como es visto su poder público es legal puesto que la Constitución local así lo establece inclusive ofrece una división por competencias.

Ahora bien el Poder Público genericamente es entendido como, "el conjunto de las autoridades o cuerpos constituidos, depositarios del poder de imponer reglas o dar ordenes a los ciudadanos"(69).

(67).E. Coquibús Juan.- Diccionario Selectivo de Derecho, Editorial Voluntad, 1967., p. 630.

(68).Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, p. 114.

(69).Capitant Henri.- Vocabulario Jurídico, Ediciones de Palma, Buenos Aires 1981, p. 432.

d) REGIMEN INTERIOR Y FORMA DE GOBIERNO.

Genericamente los Estados adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, toda vez que la nación habiendo adoptado para su régimen la forma de gobierno democrático, hubiere sido impropio que los Estados se organizaran bajo formas distintas o contrarias a ese sistema.

Veamos el artículo 40o. de la Constitución General de la República que expresa: 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.

Al respecto se dice que; "Si los Estados son libres y soberanos en su régimen interior y tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno democrático representativo, los poderes federales están a su vez obligados a respetar las leyes que ellos se den sin contravenir a las estipulaciones constitucionales, y aceptar y respetar las consecuencias necesarias que nazcan de la naturaleza del gobierno cuya forma se les impone por la constitución" (70).

Efectivamente, establecido está en la Constitución la forma de gobierno que deben adoptar los Estados para su régimen interior y hecha la declaración de que son libres y soberanos en lo concerniente a ese mismo régimen, es necesario que los poderes organizados con ellos conforme a las prescripciones constitucionales, gocen de la libertad e independencia que su misma naturaleza requiere, para lo cual es indispensable que los funcionarios en quienes se deposita el ejercicio de esos poderes no estén ilimitada y absolutamente sujetos a las autoridades federales.

Todos habían adoptado la democrática y el Estado de México no era la excepción, sin embargo no alcanzó a comprender, la razón que tuvieron nuestros legisladores para prevenir que los gobiernos de

los Estados fuesen precisamente representativos.

Por otra parte, al proscribir la constitución la adopción democrática, parece que quiso abolir monarquías o aristocracias que realmente no existían.

Ahora bien nuestra Constitución declara que los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, lo que equivale a decir que son libres en todo aquello que no afecte intereses o derechos de otros Estados de la Unión.

"La primera disposición jurídica en la cual se contemple una forma general de organización del gobierno estatal, la constituye el decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la "Organización provisional del gobierno interior del Estado de México", en el cual se estableció que la forma de gobierno adaptada sería republicana, representativa y popular, dividiéndose para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial"(71).

Al respecto en la actualidad el artículo 7o. de la Constitución Local dice: De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Pero volviendo a los antecedentes sobre el particular, "se tiene como fecha al 6 de agosto de 1824, cuando el congreso constituyente estatal expidió la primera "Ley orgánica para el arreglo del Gobierno Interior del Estado", que contemplaba atribuciones expresamente encomendadas al gobernador del Estado y al concejo o cuerpo consultivo"(72).

La comisión redactora de esta Ley se integró por los constituyentes; Pedro Martínez de Castro, Mariano Cesole, José Ignacio Nájera José María Jauregui, Alfonso Fernández, y José Luis Mora. Dicha Ley constituye el primer intento de organización del Estado de México como entidad política administrativa.

(71). N. Naime Librán Alexander.- Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, 1824-1984, U.a.e.m, 1985, p. 38.

(72). N. Naime Librán Alexander.- Ob. Cit., p. 14.

Finalmente las bases organizativas de los Estados integrantes de la federación, entre ellos el caso concreto del Estado de México, se encuentran establecidas en el artículo 115 de la Constitución General de la República, bases que las entidades federativas deben respetar y son las siguientes; 1.- Los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

2.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el Municipio Libre, los cuales administraran libremente su hacienda, y se encuentran investidos de personalidad jurídica para los efectos legales correspondientes.

La hacienda pública municipal es parte de otro capítulo que a continuación trataremos con amplitud.

Por su parte la Constitución Política del Estado de México en su artículo 4o. confirma lo que hemos venido exponiendo, al decir, El Estado de México es libre, soberano e independiente en su régimen interior.

Jurisprudencia y Tesis sobresaliente de la Justicia de la Nación.

En relación con el artículo 115 de la constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la jurisprudencia y tesis sobresaliente que a continuación se cita.

Gobiernos de los Estados.-"La adopción de una forma de gobierno republicana, representativa y popular, es una obligación que la Constitución Federal impone a todos los Estados (Art.-115), y ninguno de ellos puede eludir esta obligación sin infringir la Constitución; la división del poder publico en tres Departamentos, Ejecutivo Legislativo y Judicial, tal como se establece en el artículo 49 constitucional, es obligatoria para los Estados, tanto por que es uno de los requisitos fundamentales de existencia de todo gobierno representativo, popular, cuanto por que al expresado artículo 115 supone tal división, y por que no puede existir, legalmente, en los Estados, poder ninguno contrario a la Constitución Federal, ya que las constituciones locales no deben contravenir a la Federal"(73).

(73). Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Tomo VIII, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados L. Legislatura, Editorial Porrúa, pag. 437.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO LIBRE Y SU TIPIFICACION JURIDICA ATRAVES DE LA
CONSTITUCION ESTATAL DEL ESTADO DE MEXICO.

En primer lugar el conjunto de normas que rigen la estructura municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera:

1o.- La Constitución Federal que crea el Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de los Estados federativos) y establecen los principios políticos que deben inspirarlo.

En su artículo 115, establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

Esta misma Constitución les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia.

2o.- Las Constituciones Estatales que prevén las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la constitución federal.

En estas se dedica un capítulo específico sobre el Municipio, en el que se recoge el espíritu del artículo 115 Constitucional, que es el que le enmarca jurídicamente y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

3o.- Las leyes orgánicas municipales expedidas por la legislatura de cada estado, que organizan al detalle las corporaciones locales, fijan los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos.

Ampliaremos el estudio de estas dos últimas cuando hagamos referen-

- - - cia a las normas que rigen el Municipio Libre en el Estado de México.

Al respecto, la Constitución Local del Estado de México, en el caso concreto que nos ocupa, consigna al Municipio Libre en su artículo 70., en el que reconoce el Estado de México al Municipio Libre, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

En su artículo 150.- dice El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal.

Así mismo, en el Libro Tercero de esta Constitución Local, previene lo relativo a la organización política de los municipios.

Las disposiciones aludidas son de carácter general y constituyen la base legal respecto del Municipio Libre en el Estado de México.

La referida constitución contempla también, como veremos, la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al Municipio en cuestión.

a) LEY ORGANICA MUNICIPAL.

"Si bien los contenidos de las leyes orgánicas municipales vigentes son diversos, todas ellas se ocupan invariablemente de determinadas materias, a saber; organización territorial interna del municipio, organos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros municipios, responsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del Municipio"(74).

"Las leyes orgánicas municipales, tambien llamadas en algunos casos códigos municipales, tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias, etc.); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, etc.); las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, etc.); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc.); las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes"(75).

El caso particular de la Ley orgánica municipal en el Estado de México, se prevee y encuentra su fundamento legal en el artículo 8o. de la Constitución Local respectiva, cuando dice; Una ley orgánica determinará el número de Municipios a que se refiere el artículo anterior (7o.), así como su división interior.

(74). Jiménez Ottalengo Regina y Moreno Collado Jorge.- Los Municipios de México, Unam., p. 110.

(75). Manual de Organización Municipal, México 1961, p. 15.

La Ley Orgánica Municipal en cuestión menciona en su artículo 3o.- Los Municipios del Estado de México son 121.

Se enuncian en orden alfabético y para su organización territorial interna, el artículo 18o. de la Ley que se comenta dispone; Los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos.

Esto es, en algunos casos las Leyes Orgánicas Municipales dividen a las corporaciones locales en cabeceras municipales, asiento del ayuntamiento y delegaciones, secciones o comisarías, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal.

Aparte de lo que se indica en principio de esta exposición, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México también establece, lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

Lo anterior constituye parte de la legislación que rige al municipio, por tanto es importante que en este trabajo en estudio, se proceda a continuación al análisis de algunos aspectos.

b) REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Sobre este ordenamiento, "Existe la teoría, a la cual nosotros nos adherimos, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la Ley, por que ésta encuentra los mismos caracteres que en aquel. De otro modo dicho, nuestra opinión es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales" (76).

(76). Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.- 1917-1954, Tesis-890, p. 645.

En el orden jurídico municipal de la entidad federativa en cuestión, el reglamento emana de los acuerdos de los ayuntamientos -- como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como -- orgánicas.

Lo expuesto encuentra su fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal comentada con anterioridad, al disponer que -- los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y -- disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Surge así, para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria expuesta en la constitución estatal y en la ley orgánica municipal -- respectiva.

Genericamente gracias a esa facultad, los municipios ejercen su -- autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento -- interior del Ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa -- del Municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan al desarrollo normal de la vida comunitaria.

La importancia de estos reglamentos municipales es, por lo tanto, singular, y de ella se deriva la forma en que operan el Ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

Diferencias entre la ley y el reglamento:

"La opinión y consideraciones expuestas no se desvirtúan por la - circunstancia de que pueden señalarse algunas aparentes diferen-- cias entre la ley y el reglamento, puesto que esas diferencias, -- como vamos a demostrarlo, tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos actos, desde el momento en que uno de -- ellos, la ley, se origina normalmente en el poder legislativo, -- mientras que el otro, el reglamento, es producido por el poder -- ejecutivo"(77).

Desde luego, es indudable que la ley puede existir y tener plena - validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el - reglamento, salvo casos excepcionales de que más adelante nos ocu - paremos, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desa - rrolla y a los cuáles está subordinado.

Como antecedente, se comprende que las leyes confieren a determi - nadas autoridades administrativas; como ayuntamientos, jefes o -- prefectos políticos, la facultad de expedir reglamentos, lo que - en el fondo no es más que proveer en la esfera administrativa a - la exacta observancia de las leyes, como dice, con relación al -- presidente de la república, la fracción I del artículo 89 de la - constitución.

De hecho, "Para las materias federales, sólo el ejecutivo tiene - la facultad de reglamentación, según la citada fracción I del artí - culo 89, y por lo tocante al Distrito Federal, el artículo 31 de -- la Ley de Organización Política y Municipal, del 26 de marzo de - 1903, dispone que los reglamentos y bandos de observancia obliga - toria sean expedidos por el ejecutivo, teniendo en su iniciativa - y formación al gobernador, el Director de Obras Públicas, el Pre - sidente del Consejo Superior de Salubridad y los Ayuntamientos, la participación que la misma ley les asigna, pero sin autorizar al - Ejecutivo para crear hechos punibles ni para establecer penas"(78).

(77).Fraga Gabino.-Derecho Administrativo, editorial Porrúa, p. 105.

(78).Fraga Gabino.-Ob.Cit., p. 113.

C) BANDOS MUNICIPALES.

Los Municipios del Estado de México cuentan con un bando municipal, ordenamiento también llamado de policía y buen gobierno de un determinado municipio.

Históricamente tienen su origen entre los griegos y los romanos.

En nuestra legislación estatal se lo cataloga como un ordenamiento típicamente municipal mediante el cual se da a conocer al pueblo en forma solemne y pública las normas fundamentales de la convivencia municipal.

Revisten cierta solemnidad por que en forma solemne y pública, se da a conocer al pueblo del municipio, noticias de carácter extraordinario como; la de tener a un nuevo gobernador o presidente de la república.

Los Bandos Municipales son:

- a) Ordinarios y,
- b) Extraordinarios.

El bando municipal constituye uno de los antecedentes más remotos de los diarios oficiales y periódicos.

Su publicación:

El bando reviste del requisito de ser publicado, es decir, se levanta un acta de su publicación, todo acorde con el principio de que toda ley debe ser publicada.

El bando municipal, no es más que un mecanismo de publicación de normas contenidas en los demás reglamentos y ordenamientos municipales ordinarios, así como de las noticias estatales o nacionales.

Fundamento Legal:

Como ordenamiento el bando municipal forma parte de la legislación municipal en cuestión y concretamente encontramos su fundamentación legal, en los artículos siguientes:

En la multitudada constitución estatal expresamente en su artículo 143 primer párrafo dice; Los Ayuntamientos dictarán todas las -- normas que requieran el régimen, el gobierno y administración -- del municipio con las limitaciones que se contengan en la ley -- orgánica municipal y otros ordenamientos.

El artículo 145 dice; El presidente Municipal promulgará y dará -- publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento.

Asimismo La Ley Orgánica Municipal refiere al Bando Municipal en su artículo 2o., al decir.- Los municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno se regirán por sus propios Bando -- Municipales, los cuáles tomarán como base de su formación las -- Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus -- fines todas las competencias que no estén expresamente atribui-- das por las Leyes a la Federación o al Estado.

El artículo 133 establece.- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, y el Presidente lo promulgará.

El artículo 134 expresa.- El Bando Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobier-- no y la administración municipal.

El artículo 135 dice.- El Bando Municipal podrá modificarse en -- cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

Finalmente el artículo 137 menciona.- Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán darse a -- la publicidad para que tengan plena vigencia y establecer la fg-- che en que se inicie su obligatoriedad, precisamente al promulgar.

Promulgación del Bando.

Anterior a la reforma municipal de 1983, el artículo 145o. de la constitución estatal disponía; El Presidente Municipal promulgará el bando de pulcía y buen gobierno, el cinco de febrero de cada año.

Actualmente este mismo precepto nada dice respecto a la fecha, sin embargo, el bando se sigue dando a conocer al pueblo de cada municipio, el día 5 de febrero de cada año y por el presidente municipal.

D) LOS CONVENIOS DE COORDINACION.

Es de reconocerse, que las reformas al artículo 115 constitucional, conceden el mayor rango normativo a los convenios de coordinación originados de las relaciones surgidas entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas.

Fundamento Legal.

Los citados convenios, encuentran su fundamento legal en la Última Fracción del Artículo 115o., o sea la X, que dispone: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

"El primer párrafo de la fracción en cuestión, se refiere a los convenios que pueden suscribir la federación y los Estados para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo haga necesario" (79).

(79). Ruiz Massieu, Diego Valades y Carpizo Jorge.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 1983, p. 241.

Con las adiciones a la fracción X, especificadas en la última --- parte del primer párrafo comentado, se eleva a rango constitucional, los convenios únicos de coordinación.

"El segundo párrafo persigue que esos convenios también se puedan celebrar entre los Estados y los Municipios, pero hay una diferencia muy importante: no se habla de que los segundos puedan asumir las funciones de los Estados"(80).

Desde el principio de la reforma municipal que aquí comentamos--- se venían previendo las condiciones y facultades para celebrar -- los multicitados convenios.

Es el caso de la Fracción III, último párrafo del artículo 115o- constitucional, que dispone; "Los Municipios de un mismo Estado, - previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, - podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de - los servicios públicos que les correspondan".

Con respecto a las contribuciones que, como sabemos, forman parte de la hacienda pública municipal; la siguiente Fracción, o sea, la IV inciso a) último párrafo del mismo artículo mencionado, éste -- dispone; "Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado - para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relaciona- das con la administración de esas contribuciones".

En relación a lo expuesto y como producto de la reforma municipal, tenemos que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el caso de los convenios, quedan establecidos como una obligación del gobernador de la entidad.

Veamos el artículo 89o., de la constitución estatal, que establece; Son Obligaciones del Gobernador:

Precisamente, entre otras, la Fracción XVI. dispone; "Convenir -- con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

(80). Ruiz Fassieu, Diego Valades y Carpizo Jorge.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 1983, p. 241.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 44o. Que el presidente municipal tiene como obligación lo siguiente: Fracción XI.-"Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales".

Precisamente al respecto el artículo 84o. de la Ley Orgánica respectiva amplía lo anterior, al decir también que: "La prestación de los servicios públicos deberán realizarse por los ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación. Podrán conccionarse servicios a personas físicas o morales prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio, excepto los de seguridad pública, tránsito y de alumbrado y aquellos que afecten la estructura y organización municipal".

No obstante lo expuesto y fundado, el Estado de México no es excepción, al decir del Dr. Miguel Acosta Romero; "Que existen miles de municipios mexicanos que difícilmente podríamos afirmar que tienen la menor estructura administrativa para afrontar las nuevas responsabilidades que ahora tendrán con la reforma constitucional y por ello, estimo que también deberá hacerse un esfuerzo muy grande de apoyo de capacitación, concientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que, o bien se coordinan, o bien se fusionan, para racionalmente hacerlos más eficientes en el cumplimiento de las tareas que esta trascendental reforma les ha señalado"(81).

(81). Ruiz Massieu, Diego Valades y Acosta Romero Miguel.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 1983, p. 269.

E) LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

En vista del interés que presentará dar a conocer el estado de la hacienda pública municipal, se procede, advertir que al lado de la Hacienda del Estado de México existe la hacienda municipal; y por lo tanto habrá que expresar separadamente los impuestos que se cobran para cada uno de esos erarios.

Pero antes precisaremos algunos conceptos de uso frecuente como el de hacienda pública y otros.

"Por Hacienda Pública debemos entender el conjunto de bienes que - una entidad pública, llámese federación, estados o municipios, posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así -- como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo"(82).

Rafael Barandiarán dice; "Hacienda Pública es la entidad del gobierno no federal cuya acción principal es allegar al mismo los ingresos necesarios para sufragar los gastos. No obstante, la hacienda es - subjetivamente una rama de las finanzas públicas, pues es una - -- ciencia mediante la cual el estado se procura los recursos necesarios para la cobertura de los egresos públicos mediante la distribución entre los miembros de la colectividad de sus cargas resultantes"(83).

Fisco.

Recibe el nombre de fisco, el estado considerado como titular de la hacienda pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

"La palabra fisco viene del latín fiscus; designaba el tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario que era el tesoro público o caudales destinados a las obligaciones del - - Estado; en España se llamó Fisco o Cámara del rey, al tesoro o patrimonio de la casa real"(84).

-
- (82). Flores Zavala Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas, Ed. Porrúa S.A., 1965, p. 20.
(83). Barandiarán Rafael.- Diccionario de Términos Financieros, Ed. - - Trillas, 1986., p. 53.
(84). Flores Zavala Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas, Ed. Porrúa S.A., 1965, p. 20.

Materia Fiscal.

Tambien debemos determinar lo que debe entenderse por materia fiscal y podemos definirla así: Es toda aquella cuestión que se refiere a la Hacienda Pública.

"Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos"(85).

Schultz And Harris.- Dicon que "Fiscal" es el adjetivo que corresponde al nombre "Finanzas Públicas".

Impuesto.

"Los impuestos son una contribución obligatoria, sin contraprestación, no recuperable y que se recauda a través de hacienda"(86).

La Contribución.

Es el ingreso que obtiene el Estado de los particulares para sostener los gastos públicos.

El maestro fiscalista Javier Moreno Padilla dice que el impuesto es; "La contribución que se exige con carácter general a todos los particulares cuya situación real coincide con la que la Ley señala como materia generadora de este gravamen"(87).

Excención de impuestos.

Liberación de una persona, por disposición legal, de la obligación de pagar contribuciones al Estado.

Infracción.

Para que exista no se necesita la comprobación del elemento dolo, porque la violación de la ley hace presumir la intención dolosa con el fin de evitar un impuesto.

(85). Jurisprudencia.- Sem. Jud. de la Fed. Tomo XLI., P. 944.

(86). Barandiaran Rafael.- Diccionario de Términos Financieros, Ed.-- Trillas, 1986., p. 55.

(87). Moreno Padilla Javier.- Glosario de Definiciones, Ed. Trillas, 1985., p. 141.

Sin embargo en contra de ésta presunción el infractor puede alegar a su favor, algunas de las circunstancias previstas por el Código Fiscal.

Lo anterior en virtud de que es evidente que las infracciones -- que cometen los causantes no revelan dolo.

De las Infracciones.- El Tribunal Fiscal de la Federación, en el fallo siguiente declaró que sólo existe infracción punible cuando maliciosamente se omite el pago de los impuestos y derechos. Dice así "La finalidad de los preceptos legales es la que el impuesto se cause en forma correcta, justa y precisa, tratando de que afluayan al Estado única y exclusivamente las cantidades de numerario por concepto de impuestos y derechos proviamente establecidos por la ley; y que únicamente en forma accidental y cuando haya intervenido de manera consciente la voluntad del sujeto para dejar insatisfecha la obligación fiscal, es cuando deben imponerse las sanciones que las leyes determinan"(88).

Por su parte, la Suprema Corte, en la siguiente ejecutoria declaró que hay infracción punible en toda violación a la ley. Véase: "Infracciones Fiscales.- El hecho de que al no acatar una disposición fiscal no se cause perjuicio al fisco, no inhabita al causante de haber cometido una infracción, pues ésta se comete tan sólo por la desobediencia de la ley, independientemente del perjuicio que se pueda causar al Fisco"(89).

Evasión Fiscal.

Es la negación al pago de impuestos en forma parcial o total, -- este acto reviste dos aspectos; evasión absoluta en la que el contribuyente escapa al pago de impuestos, con lo cual merma los ingresos del Estado y la evasión relativa, cuando la carga tributaria es trasladada a otra tercera persona, con lo cual se incurre en delitos o fraudes.

(88). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo II, p. 5335.
(89). Jurisprudencia.- Sem. Jud. de la Fed. Tomo LII, p. 948.

El Crédito Fiscal.

Genéricamente y de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.-Es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.

Esto es, tiene este carácter cualquier ingreso al erario, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, ya que lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el Poder Público, y no afecta al sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada.

Fiscalmente "No existe cuando el causante ha cubierto el importe del mismo, ya que las obligaciones se extinguen por su cumplimiento, mediante pago"(90).

El Pago.

Según la doctrina civilista es la entrega de la cosa o la cantidad de dinero. Pero en materia fiscal es el medio idóneo por excelencia para cumplir con los créditos fiscales, extinguiéndolo de esa manera.

Lugar del Pago.- Será aquel en que las leyes tributarias lo dispongan, así sea en las entidades federativas por medio de las oficinas receptoras.

Recargos.

La legislación Tributaria de México los considera, desde hace años, como intereses que corresponden al erario federal por la falta de pago oportuno de los impuestos y no como multas impuestas como consecuencia de infracción a obligaciones fiscales.

Multas.

Para que las multas sean legales es indispensable que la autoridad no sólo cite la ley violada, sino que compruebe los hechos en que consista la infracción.

(90). Fernández y Cuevas José Mauricio.- Jurisprudencia en Materia Fiscal, 1937-1970, Ed. ius. p. 81.

"La simple notificación de que se impone una multa no es suficiente para justificar la legalidad del acto, sino que es preciso que se haga saber al multado la causa en que se fundó la autoridad responsable, por que de otra suerte mal podría presentar sus pruebas y defenderse"(91).

Sanciones.

"Las resoluciones que las impongan deben expresar los fundamentos de hecho y de derecho de las mismas, sin que exima de esta obligación el que las autoridades supongan que los causantes conocen ya los fundamentos de la determinación, ni pueda darse por llenado el requisito con la simple mención que hagan del acta en la que se hicieron constar los hechos que dieron origen al crédito-fiscal"(92).

De las Sanciones.-"Para que se produzca la consecuencia jurídica que constituyen, precisa que se realicen todas las condiciones - propuestas por la ley como antecedentes de la misma, por lo que, si entre estas condiciones está la ejecución de cierto acto por un órgano determinado del Estado, la misma no se realiza cuando se ejecuta por órganos diversos"(93).

Su imposición debe estimarse improcedente cuando no se oyó, para tal efecto, al causante, ni se comprobó si era o no infractor, - ni se le dio oportunidad para que se defendiera.

Pues bien la Hacienda Pública Municipal.- Constituye uno de los puntos de mayor trascendencia de toda la reforma en cuestión, por que la nueva Fracción IV del artículo 115 Constitucional, hace - posible asegurar la libertad económica del municipio, deseo y -- aspiración del Constituyente de 1917.

-
- (91).Martínez López Luis.- Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Ecasa, 1982-
p. 99.
(92).Fernández y Cuevas José Mauricio.- Jurisprudencia en Materia --
Fiscal, 1957-1970, Ed. Jus., p. 146.
(93).Fernández y Cuevas José Mauricio.- Ob. Cit., p. 130.

Véase su legalidad.

Tanto la hacienda del Estado de México, como la municipal encuéntran su fundamento legal en la Fracción IV del artículo 31 en -- correlación al artículo 115 Fracción IV de la Constitución General de la República.

También la Constitución Local en su artículo 177.- La Hacienda Pública del Estado se compondrá:

- I.- De los bienes que correspondan al Estado como persona moral de Derecho Civil;
- II.- De las contribuciones de carácter general que decreta la legislatura.

El caso concreto de la Hacienda Pública de los Municipios se -- prevee en el artículo 103 de la misma Constitución Local cuando dice.- La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

- I.- De los Bienes que correspondan a los Municipios como personas de Derecho Civil;
- II.- De las contribuciones que para cada Municipio decreta la legislatura;
- III.- De otros ingresos que perciba conforme a la Ley.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dedica el capítulo segundo a la Hacienda Municipal.

En el artículo 74 se menciona.- La Hacienda Municipal se compone:

- I.- De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;
- II.- De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales;
- III.- De los bienes de uso común municipal;
- IV.- De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos;
- V.- De los capitales t créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere;
- VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- VII.- De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones;

- VIII.- De los réditos producidos por créditos a su favor;
- IX.- De las participaciones que perciban de acuerdo con las --
Leyes Federales y del Estado; y
- X.- De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas --
que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales,
fueron desamortizados por la Ley del 25 de Junio de 1856.

Sobre la misma Legalidad existe Jurisprudencia, en el sentido de que la Hacienda Pública de los Municipios se formará como lo pro
vino el artículo 115 de la Constitución General de la República.

"La disposición constitucional que rige la Hacienda Municipal, --
debe entenderse para aquellas entidades que han entrado al orden
constitucional. En aquéllas en que no se ha constituido el poder
público, con arreglo a la Constitución, existe una imposibilidad
material que impide la realización de ese precepto, y los impues
tos municipales que se decreten por las autoridades provisionales,
deben tenerse como lícitos"(94).

Una vez establecido el aspecto legal, es de mencionarse que a --
partir del día 1o. de enero de 1985, entraron en vigor trascen--
dentes reformas a la Legislación Fiscal Local, con el propósi--
to de establecer los Ingresos públicos que percibirán la Entidad
y los municipios.

Tales reformas al ser aprobadas por la Cámara de Diputados fueron
publicadas mediante decretos que nos permitan conocer de la exig
tencia de nuevas leyes fiscales y de modificaciones a las ya --
existentes. Véase:

Decreto número 1

Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de
1985.

(94). Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Tomo VIII, Congreso de la --
Unión, Cámara de Diputados L.Legislatura, Ed. Porrúa. p. 371.

La Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1985, fue expedida por Decreto número 1 de la H.XLIX Legislatura del Estado, de fecha 21 de Diciembre de 1984, para entrar en vigor el 1.º de Enero de 1985. La fe de erratas de este Decreto se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de 9 de Enero de 1985.

Artículo 10.- La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 1985, los Impuestos, Derechos, -- Aportaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Financiamientos siguientes:

1. Impuestos.

- 1.1. Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
- 1.2. Sobre honorarios por servicios médicos profesionales.
- 1.3. Para el fomento de la Educación Pública.
- 1.4. Los no comprendidos en los numerales, precedentes, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

Definición.

Según la acepción más antigua, el impuesto; Son las prestaciones recaudadas en razón de la autoridad soberana del Estado, en forma forzosa y sin contraprestación, con el fin de cubrir -- las necesidades publicas financieras.

Los autores franceses Louis Trotabas et Jean Fario definen al Impuesto como el procedimiento de repartición de cargas presupuestales entre los individuos de acuerdo con su capacidad contributiva.

El maestro Sergio Francisco de la Gerza.- inspirado quizá en el Código Fiscal de la Federación dice que los impuestos; Son las prestaciones en dinero o en especie que fijan las leyes para cubrir los gastos públicos.

Y el Código Fiscal de la Federación en su artículo 20.- Dice: Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

2. Derechos.- Por los servicios prestados por las autoridades:

- 2.1. Registro Público de la propiedad.
- 2.2. Fiscales.
- 2.3. Del Trabajo y Provisión Social.
- 2.4. De Educación Pública.
- 2.5. De Comunicaciones y Obras Públicas.
- 2.6. De Gobernación.
- 2.7. De Salud Pública.
- 2.8. De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9. Otros que queden consignados en las Leyes respectivas.

Definición.

En México se le llama derecho a la situación tributaria dada por servicios administrativos no jurídicos prestados al partí lar por determinada autoridad.

Margain Manatou.- En su libro Introducción al Estudio del - - Derecho Tributario Mexicano dice: Que por Derecho debemos enten der la prestación señalada por la Ley y exigida por la adminis tración activa en pago de servicios personales.

Por Europa y Sudamerica se le conoce como Tasa.

Para Carlos M. Julliani Fonrouge.- En su Tratado de Derecho - Financiero dice: La Tasa es una prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interes público que afecta al obligado.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación en su artículo 30.- Dice: Que los Derechos o (Tases) son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

En forma implícita dice que la contraprestación será en dinero el pago es obligatorio y la fuente será la Ley.

3. Aportaciones de Mejoras.

- 3.1. Las derivados de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas.
- 3.2. Otras aportaciones.

Definición.

Las aportaciones de mejoras.- Son tributos pagados por los propietarios o poseedores de bienes inmuebles que se benefician con -- las obras de planificación o urbanización, es decir, por la prestación de un servicio, por la realización de obras de interes -- general, los particulares obtienen una ventaja y un beneficio.

Esto es, constituyen otro principio en la ciencia de las finanzas por el que se llama a los particulares para que cooperen a las - cargas públicas, lo es tambien otro criterio para repartir las - cargas públicas y consiste en hacer pagar un tributo a quienes - reciban una ventaja o beneficio por motivo de la prestación de - un servicio de carácter general.

A este beneficio se lo conoce en el ámbito de las finanzas como principio de beneficio financiero.

El Principio de Beneficio.- Consiste en el pago de una determinada cantidad a cargo de un grupo de particulares por motivo de la prestación de un servicio o la construcción de una obra de carácter general. Y que por indole de las cosas resultan beneficiados.

Vrg.- Aperturas de arterias de comunicaciones.

Obras de drenaje.

Obras sobre alcantarillado para agua potable.

Las aportaciones de mejoras no son impuestos, ni derechos mucho menos aprovechamientos, toda vez que se rigen por el principio - de la ventaja o beneficio.

Nuestro Derecho Positivo Mexicano no las regula ya que el Código Fiscal de la Federación nada dice al respecto.

Por su parte el maestro Sergio Francisco de la Garza dice que el legislador no toco el tema.

En España y Alemania se encuentran reglamentadas aunque no precisamente como aportaciones de mejoras.

La Ley de Hacienda del D.F., en su artículo 416 consigna los derechos de cooperación que no son más que un caso de contribución especial, aunque no les llame así propiamente.

El artículo mencionado señala que los derechos de cooperación - serán pagados por los propietarios de los predios que se benefician por las obras de interés general.

Vrg.- La construcción de banquetas.

Tuberías de distribución de agua.

Mercados.

La Ley de Hacienda de Sonora.- Regula las contribuciones de mejoras y las contribuciones para obras de riego.

Y en el Estado de México.- El caso de las contribuciones especiales se proveen por una Ley llamada de Cooperación para Obras Públicas. Cooperaciones bien llamadas por su Ley de Ingresos, Aportaciones de Mejoras.

Analogías y diferencias entre impuesto, derechos y contribución especial.- Las analogías que existen entre las tres figuras jurídicas tributarias son, en opinión de Margán Manatou:

- a) Las tres deben estar establecidas en Ley;
- b) Las tres tienen el carácter de obligatorias.
- c) Las tres deben destinarse a sufragar los gastos públicos.

Las diferencias entre las tres figuras tributarias son:

- a) El impuesto se establece para satisfacer servicios públicos generales indivisibles y cuando el interés público lo reclame, para satisfacer servicios públicos generales divisibles y servicios públicos particulares; los derechos se exigen en la prestación de servicios públicos particulares y la contribución especial se exige en la prestación de servicios públicos generales divisibles.
- b) El impuesto se paga sin recibir servicio o beneficio, directo o inmediato; los derechos se pagan a cambio de un servicio y la contribución especial se paga por un beneficio obtenido.
- c) El impuesto debe contener como cantidad a pagar, una tasa, cuota o tarifa progresiva o regresiva; los derechos tienen como cantidad a pagar una cuota fija, que excepcionalmente es proporcional y la contribución especial es proporcional y excepcionalmente es de cuota fija.

4. Productos.

- 4.1. Venta de bienes muebles e inmuebles.
- 4.2. Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles
- 4.3. Utilidades por acciones y participaciones de sociedades-
o empresas.
- 4.4. Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.
- 4.5. Recuperación de inversiones en acciones, créditos y - --
valores.
- 4.6. Teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunica-
ción prestados por el Estado.
- 4.7. Periódico Oficial.
- 4.8. Bienes vacantes.
- 4.9. Todos aquellos que se obtengan no considerados en los nu-
merales anteriores.

Definición.

Son productos los ingresos que percibe la federación por activi-
dades que no corresponden al desarrollo de sus funciones pro-
prias de derecho público o por la explotación de sus bienes pa-
trimoniales.

Lo que refiere el Código Fiscal de la Federación de los pro-
ductos en su artículo 4o., no es fácil comprenderlo, por lo -
que sólo citaremos parte de su contenido. Diciendo que los --
productos se generan por renta, venta, explotación de los big-
nes de dominio privado del Estado o por cualquier otra activi-
dad que no corresponda o sea de derecho público. Y por esto -
no es un tributo o ingreso tributario.

Efectivamente no lo es porque en México, de los ingresos señ-
alados por el Código Fiscal de la Federación, únicamente son -
tributos los impuestos y los derechos.

5. Aprovechamientos.

- 5.1. Reintegros por responsabilidad Oficial.
- 5.2. Donativos.
- 5.3. Indemnizaciones.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 5.4. Recargos.
- 5.5. Multas.
- 5.6. Subsidios.
- 5.7. Gastos de Administración derivados de la Recaudación de gravámenes federales.
- 5.8. Gastos de Administración derivados de la Recaudación de gravámenes municipales.
- 5.9. Todos aquellos que se obtengan, no considerados en los -
numerales anteriores.

Definición.

Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, -- derechos o productos.

El artículo 5o. del Código Fiscal los define por exclusión, - esto es, como ingresos que no provienen de impuestos, derg-
chos o productos, dando ese carácter a los rezagos y las multas. Como ya hemos visto, sólo estos dos últimos tienen aspec
to fiscal cuando se originen por la aplicación de una Ley tri
butaria.

6. Participaciones de Ingresos Federales.

- 6.1. Las derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del Estado de -
México al Sistema de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho Ordenamiento y del Convenio de Adhesión y sus -
Anexos respectivos.
- 6.2. Las derivadas del cobro de multas administrativas impues
tas por Autoridades Federales no Fiscales.
- 6.3. Otras participaciones.

En México el Estado busca evitar la doble o múltiple tributación interior y a la vez, solucionar el problema de la falta de dol
-
mitación por el texto constitucional de los campos impositivos -
federales, estatales y municipales y para ello creó el Sistema -
Nacional de Coordinación Fiscal mediante Ley de 22 de Diciembre
de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27-
del mismo mes.

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los de los -- Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; la Ley además establece cuáles son y como se constituyen los organismos relativos a la materia de la coordinación fiscal y dá las bases para su organización y funcionamiento.

Finalmente, se prevé que los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, únicamente participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Política del -- país, en los términos que establezcan las leyes respectivas.

7. Ingresos Derivados de Financiamientos.

De lo expuesto el artículo 4o. de la Ley de Ingresos en cuestión dice textualmente.- La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el artículo 1o. de esta Ley, se -- herá en las Oficinas Recaudadoras, en la Caja General de la Dirección General de Tesorería de la Secretaría de Finanzas, o en Sociedades e Instituciones Nacionales de Crédito autorizadas -- para el efecto.

Decreto número 2

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el -- Ejercicio Fiscal de 1985.

La Ley en cuestión fue expedida por Decreto número 2 de la H. -- XLIX Legislatura del Estado, de fecha 21 de Diciembre de 1984, -- publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de 31 de Diciem -- bre de 1984, para entrar en vigor el 1o. de Enero de 1985.

En su artículo 1o. señala.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de -- 1985, los Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Productos,

Aprovechamientos, Participaciones y Financiamientos siguientes:

1. Impuestos.

- 1.1. Predial.
- 1.2. Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- 1.3. Sobre fraccionamientos.
- 1.4. Sobre anuncios en la vía pública.
- 1.5. Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- 1.6. Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos-mecánicos accionados por monedas o fichas.
- 1.7. Sobre uso de agua de pozos artesianos.
- 1.8. Sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.
- 1.9. Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos predial, traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, y sobre fraccionamientos, - causados a partir del ejercicio Fiscal de 1984.

2. Derechos.

- 2.1. Agua potable y drenaje.
- 2.2. Registro Civil.
- 2.3. Obras Públicas.
- 2.4. Certificaciones.
- 2.5. Rastros.
- 2.6. Corral de Concejo.
- 2.7. Mercados.
- 2.8. Panteones.
- 2.9. Estacionamientos en la vía pública.
- 2.10 Registro y revisión de fierros para marcar ganado y maguajes.
- 2.11 Licencias.
- 2.12. Servicio de vigilancia a panteones particulares.
- 2.13 Servicio de vigilancia a rastros particulares.
- 2.14 Servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público.

- 2.15 Servicios de vigilancia prestados por las autoridades de seguridad pública.
- 2.16 Otros que queden consignados en las Leyes respectivas.
3. Aportaciones de Mejoras.
 - 3.1. Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas.
4. Productos.
 - 4.1. Venta de bienes mostrencos.
 - 4.2. Consos, rentas y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento.
 - 4.3. Bosques Municipales.
 - 4.4. Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.
 - 4.5. Ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal.
5. Aprovechamientos.
 - 5.1. Multas.
 - 5.2. Recargos.
 - 5.3. Reintegros.
 - 5.4. Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
 - 5.5. Gastos de Administración derivados de la recaudación de gravámenes federales.
 - 5.6. Gastos de Ejecución y honorarios por notificación.
6. Participaciones en Ingresos Federales.
 - 6.1. Las derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
 - 6.2. Las derivadas del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
7. Ingresos Derivados de Financiamientos.

El artículo 3o.-Señala que la recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se hará en las Oficinas Recaudadoras de la Tesorería -

Municipal correspondiente a la jurisdicción del contribuyente, -- o en las Oficinas Rentísticas de la Secretaría de Finanzas del Estado cuando se tenga convenio para telefacto, o en sociedades o instituciones nacionales de crédito debidamente autorizadas o las que el propio Ayuntamiento designe.

Para efectos de la causación y pago de los impuestos predial, -- sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, y sobre fraccionamientos, se divide a la Entidad en tres zonas; la zona de control, que abarca los Municipios de Cuscutlán de Romero Rubio, Melchor Ocampo, Tepetzotlán, Tultitlán - Chalco, Ixtapaluca, Texcoco, Chiconcuac, Chimalhuacán, Los Reyes la Paz, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpán, Nicolás Romero, Atizapán de Zaragoza y -- Cautitlán Izcalli; la zona de impulso que abarca los Municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro, Atlacomulco, Temascalcingo, -- Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jilotepec, Lerma, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapán de la Sal, Tonatico, Tenango del Valle, Santiago Tianguistenco, Toluca, Metepec, Zinacantan, Valle de Bravo y Zumpango; y la zona de desarrollo normal, conformada por el resto de los Municipios del Estado.

Es conveniente aclarar diversas cuestiones, tales como:

- 1o.- Las autoridades fiscales del Estado, que a la luz del artículo 10o. del Código Tributario Estatal, son; El Gobernador del Estado; el Secretario de Finanzas; el Director General de Ingresos; el Director de Catastro; el Procurador Fiscal; los Subdirectores de la Dirección de Ingresos; los Subprocuradores Fiscales; Los Jefes de Departamento de la Dirección General de Ingresos; los Delegados Fiscales; los Administradores de Rentas y los Agentes Fiscales.
- 2o.- Son autoridades fiscales municipales, en acatamiento al -- artículo 5o. del Código Fiscal Municipal de esta Entidad Federativa: Los Ayuntamientos; los Presidentes Municipales; -- los Síndicos Municipales; los Tesoreros Municipales; los -- Subtesoreros y los Exectores de Rezagos. Sus facultades se-

CAPITULO IV

ORGANOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO CONFORME A LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL.

La Constitución Federal sólo habla del ayuntamiento como órgano proveniente de la elección popular directa; la particular del -- Estado de México dedica un título sobre este tema; por su parte la Ley Orgánica municipal respectiva lo desarrolla con amplitud.

Cansado y mucho sería tratar de la instalación del Ayuntamiento -- bajo distintas formas, como ha sucedido en todas partes del mundo; sin embargo no esta por demás dar a conocer que la creación del Ayuntamiento como institución, es indiscutiblemente ventajosa para el progreso y bienestar de los pueblos; y que como se hace -- aparecer por su historia, ha venido desarrollando la necesidad de su administración en todos los países civilizados.

"En nuestra República, se fundó el primer Ayuntamiento el día 23 de Abril de 1519; por el Gran Conquistador D. Hernando de Cortés; en Coyoacán, Distrito Federal, según nos refieren los libros, el mismo Cortés, en el mes de agosto de 1521, instaló el segundo -- Ayuntamiento; y en México, hoy Capital de la República, el expre -- sado D. Hernando, Gobernador y Capitán General de la Nueva España erigió también el primer Ayuntamiento el día 8 de Marzo de 1524, cuya H. Corporación la formaron los señores D. Francisco de las -- Casas, Alcalde Mayor; el Bachiller D. José Ortega, Alcalde ordi -- nario; D. Bernardino Tapia, D. Gonzalo de Ocampo, D. Rodrigo de -- Paz, D. Juan de Hinojosa y D. Alonso Xaramillo"(96).

Después del año de 1524, se fueron fundando en las provincias -- los Ayuntamientos, ya con este nombre ó con el de Concejo; y se -- regían para su administración local por Ordenanzas que fueron -- formándose sucesivamente hasta el año de 1845 en que se derogó -- el real decreto de 1535, vigente en algunos lugares de la Vieja -- y Nueva España; y la Ley de las Cortes de 3 de Febrero de 1523 -- que estaba restablecida y quedó sin efecto la mencionada de 1535.

(96). Puede verse esta cita histórica en el archivo del Ayuntamiento de la Capital de México, de donde está tomada. Acta de Concejales.

Después de la promulgación de nuestra Constitución política, en 1824, en cuya fecha se erigió en Estado de México la que antes - fué provincia, en Decreto de 2 de Marzo de dicho año, que trata de la organización del gobierno interior del Estado, se previno- que, los Ayuntamientos continuaran observando las leyes, decre- tos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico, - administrativo.

Por Decreto número 36, de 9 de Febrero de 1825, el Congreso del- Estado de México previno las bases para la organización de los-- Ayuntamientos, entre cuyas disposiciones se halla la de que no - podría haber corporación municipal en los pueblos donde no hubie- ra cuatro mil habitantes, a excepción de las Cabeceras de Partido y estas Corporaciones se componian de un Alcalde Municipal, un - Síndico y tres Regidores; que en los pueblos donde hubiera cinco mil habitantes, el Ayuntamiento lo formarían un Alcalde, un Sí- ndico y cinco Regidores; que en los lugares que pasaran los habi- tantes de esta cifra, sin llegar a diez mil, ocho Regidores. En- la capital del Estado se crearon siete Alcaldes, dos Síndicos y dieciseis Regidores. (En esta época los Presidentes Municipales-- funcionaban como Jueces Conciliadores ó de Paz.)

La Constitución Política particular del Estado, de 1827, previno igualmente se formarían Ayuntamientos como ántes se explica, en - los lugares donde el Congreso del Estado lo juzgase conveniente; que los Alcaldes se renovarían totalmente cada año; los Síndicos por mitad donde hubiere dos, y por mitad los Regidores saliendo- los mas antiguos.

Por la Constitución Política general de nuestra República, pro-- mulgada en 5 de Febrero de 1857, y la particular del Estado de - México de 1870, se dividió éste para su gobierno interior en Dis- tritos, Municipalidades y Municipios gobernados por Jefes Políti- cos; como es de verse en el artículo 109. El artículo 128 de esta misma Constitución Particular, manda se sigan observando en todos los ramos administrativos las leyes secundarias vigentes, y que- no se opongan a la repetida Constitución y Leyes de Reforma; es- por esto la observancia de las Ordenanzas Municipales de 1845.

a) INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO. SU ELECCION DIRECTA.

"El Ayuntamiento, llamado tambien cabildo o concejo es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Soló como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el presidente municipal, que forma parte tambien del ayuntamiento como presidente del concejo"(97).

Efectivamente el ayuntamiento se integra con el presidente municipal, por uno o varios regidores y por uno o varios síndicos-procuradores, según lo dispuesto por las leyes municipales. Como acontece en el gobierno municipal del Estado de México.

Resulta conveniente precisar el significado del órgano en cuestión y de cada uno de sus integrantes, sirviendonos de consulta el Manual de Administración Municipal en su segunda edición del año 1981. Véase lo que dice al respecto:

El Ayuntamiento.

Es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

El Presidente Municipal.

Es el miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo, y de realizar la administración del Municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el Ayuntamiento.

El Síndico o Síndicos.

Son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan

(97).Montaño Agustín.- Manual de Administración Municipal, Cd.Trillas 1981, p. 14.

funciones de auxiliares del Ministerio Público en los municipios en donde no existen éstos.

Los Regidores.

Son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios-públicos.

SU ELECCION DIRECTA.

El aspecto político llevó al constituyente a determinar que los miembros del órgano deliberante nato (Ayuntamiento) y su funcionario ejecutivo (Presidente Municipal) se eligieran por el pueblo mediante sufragio universal directamente.

Al efecto, basta ver los términos tan claros del artículo 115 -- constitucional en su fracción I que establece; "cada municipio -- será administrado por un ayuntamiento de elección popular direc-- ta".

Ahora bien, la palabra ayuntamiento tiene en nuestro derecho un significado que engloba todos los órganos municipales, incluido el presidente municipal; así lo entienden constituciones y leyes orgánicas municipales.

El Segundo párrafo de la disposición que se comenta confirma lo anterior al señalar literalmente que "los presidentes municipa-- les, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popular-- mente por elección directa, no podrán ser reelectos para el pe-- ríodo inmediato".

la disposición constitucional, prohíbe la reelección para el pe-- ríodo inmediato, de los integrantes del ayuntamiento; y la hace-- extensiva para "las personas que por nombramiento o designación-- de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos car-- gos..."

Está, pues, previsto el caso de que el presidente municipal pueda ser nombrado por alguna autoridad, sin embargo, tal precepto se-- refiere a los funcionarios nombrados por el gobernador o la leg-- islatura, en el caso de faltas de los titulares por ausencia o--

desaparición de los órganos municipales.

En fin, la fórmula para un gobierno municipal, lo es como se ha visto ya, la que nos ofrece la Constitución General de la República en su disposición constitucional que nos antecede, la que comúnmente se acepta en las constituciones y leyes orgánicas de los Estados.

Véase ahora la legislación estatal y municipal vigente en el Estado de México, como tratan el tema sobre el Ayuntamiento:

La Constitución particular de la entidad habla; 1.- de las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios, en el artículo 133.- Señala que la administración pública interior de los municipios, se ejercerá por los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales o por quienes legalmente los substituyan.

En su artículo 134.- Dice en ningún caso podrán desempeñar los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los Ayuntamientos, ni el Ayuntamiento, o el Presidente Municipal, funciones judiciales.

2.- De la constitución de los Ayuntamientos.

El artículo 135.- Dice los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes Municipales, serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años, y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

En su artículo 136.- Señala los Ayuntamientos se integrarán: con un Jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, en la forma en que lo disponga la ley Orgánica respectiva.

Los Ayuntamientos de todos los Municipios tendrán Regidores electos, según el principio de representación proporcional. La ley respectiva determinará los requisitos y reglas de asignación.

El artículo 137.- Dice cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un Síndico Procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los Síndicos -- que se elijan.

La Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad al respecto proviene lo siguiente:

De la integración e instalación de los Ayuntamientos.

En el artículo 25.- Literalmente expresa los Municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa, con representación proporcional y -- en su caso por quienes los substituyan en términos de la Ley y -- no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del -- Estado.

El artículo 26.- señala que los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por:

- I. Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de ciento cincuenta mil habitantes.
- II. Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes.
- III. Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes.

El artículo 29. dispone que el día quince de diciembre del último año en su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente del mismo informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día 30 del propio mes de diciembre el Presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo, -- tomará la protesta consignada en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal electo para el

período siguiente, quien a su vez hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento, propietarios igualmente electos y a continuación dará lectura a su Plan y Programa de Trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, funcionarios y empleados residentes en el municipio, así como a los vecinos de ésta, para que asistan a dicha ceremonia, así como a la toma de posesión y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que esta última se realice conforme lo determinan los artículos siguientes.

Artículo 30.- A las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley como lo establece el artículo anterior. Inmediatamente después el nuevo Presidente hará la siguiente declaratoria:

"Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio - de que deberá funcionar durante los años de"

A continuación el Ayuntamiento saliente entregará al entrante los fondos Municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios, cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos Ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes, si lo acepta el segundo.

Artículo 34.- Cuando por cualquier circunstancia especial, no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura Local a la Diputación Permanente la designación de un Ayuntamiento Provisional.

El artículo 36.- Dispone que los Ayuntamientos provisionales y Concejos Municipales tendrán las facultades y obligaciones que la Ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular, así como el mismo número de miembros y denominaciones.

Finalmente el artículo 38.- Establece que el Ayuntamiento residirá en la Cabecera Municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal, podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

b) FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO Y OBLIGACIONES.

- 1.- Nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios municipales.
- 2.- Asignar a cada regidor el ramo o ramas que crea convenientes para formular los programas de trabajo.
- 3.- Vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones y exigir que se responsabilicen de los actos en que incurran.
- 4.- Nombrar Presidente sustituto de entre sus miembros en caso de ausencia temporal o accidental del propietario y del suplente respectivo.
- 5.- Establecer nuevas secciones municipales o suprimir exigentes, con la aprobación del congreso local.
- 6.- Conceder licencias a miembros del Ayuntamiento y empleados municipales, cuando sean debidamente justificadas"(98).

La Constitución Política particular de la entidad nada dice al respecto, sólo señala prohibiciones a los Ayuntamientos como puede apreciarse en el siguiente artículo:

154.- Que dice los Ayuntamientos carecen de facultades para:

- I.- Evitar en cualquier forma la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase.
- II.- Gravar la entrada de los mismos o el paso por el Territorio de su jurisdicción.
- III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos.
- IV.- Conceder licencias para juegos de azar.

Lo anterior en correlación con el artículo 43o. de la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal en cuestión especifica en su artículo 42o.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos;

- I.- Formular el Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus --

(98).Montaño Agustín.- Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas 1981, p. 18.

respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de - sus fines, para la organización, prestación de los servicios pú- blicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y se- guridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fi- jan en esta ley;

II.- Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelega- ciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente;

III.- Otorger, con la aprobación de la Legislatura y a través -- del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denomi- nación política que les corresponda conforme a esta ley;

IV.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipa- les, en términos de esta Ley y sus Reglamentos, solicitando en - su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del - Estado;

V.- Crear los departamentos y organismos necesarios para el deg- pacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz- prestación de los servicios públicos;

VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas;

VII.- Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para - la coordinación con los de carácter estatal;

VIII.- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo;

IX.- Convocar a elección de los miembros de los consejos de cola- boración municipal o de participación Ciudadana y Delegados Muni- cipales;

X.- Crear y Reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Co- laboración o de Participación dentro del Municipio;

XI.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respec- tivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares;

XIII.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, a - propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa;

XIV.- Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos-

disponibles, consignando una partida específica para asistencia social. Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles;

XV.- Celebrar los convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del Municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros Municipios de la entidad, o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el Estado;

XVI.- Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio;

XVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales;

XVIII.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal;

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

XX.- Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes;

XX Bis.- Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal;

XXI.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar 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; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada y expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

XXII.- En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le señalen ésta u otras leyes y reglamentos;

XXIII.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fiducias.

Como quedó dicho, artículo 43o. de la multisitada Ley Orgánica Municipal, no pueden los Ayuntamientos:

I.- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarlo a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos;

II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de ingresos municipales o decretadas por la Legislatura;

III.- Cobrar los impuestos municipales mediante iguala;

IV.- Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública;

V.- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio;

VI.- Conceder empleo en la Administración Municipal a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos - en línea recta, parientes en línea colateral, hasta el segundo - y parientes por afinidad;

VII.- Donar bienes patrimonio del Municipio, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley;

VIII.- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales - en base porcentaje sobre los ingresos; y

IX.- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sin - que previamente se concluyan éstos.

c) FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

En nuestro sistema el Ayuntamiento cuenta con funciones ejecutivas, de vigilancia y legislativas:

1. Las ejecutivas corresponden por ley al Presidente Municipal, - véase el caso concreto de su función ejecutiva al emitir el - bando de policía.

Como es de nuestro conocimiento, el gobierno municipal en cuanto a su dirección, le corresponde al Ayuntamiento como cuerpo colegiado, las funciones administrativas de éste le corresponden al Presidente Municipal aunque también tiene funciones --

- legislativas pues forma parte del Cabildo al elaborar normas.
2. Las de vigilancia corresponden a los Síndicos, así como a los Regidores por sus funciones de inspección y vigilancia, éstos tienen también legislativas pues forman parte de la asamblea-reunida en cabildo.
 3. Las legislativas las lleva a cabo a través de asamblea y en -- Cabildo, legislando y dictando normas únicamente sobre cuestiones de carácter administrativo.

Funcionamiento:

"El ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, que por lo menos deben celebrarse una vez a la semana, y sesiones extraordinarias reunidas cuando lo considere conveniente el presidente municipal o un determinado número de regidores. El quórum normal de asistencia es de más de la mitad de los miembros del Ayuntamiento; las votaciones, por lo general, se toman por mayoría"(99).

En el Estado de México, su Constitución Particular prevé las -- funciones de los Ayuntamientos en el siguiente artículo:

142o.- Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración -- del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Los siguientes artículos de la constitución mencionada hablan de lo mismo véase:

Artículo 143.- Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que -- requieran el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros Ordenamientos.

Asimismo enviarán el Ejecutivo del Estado antes del diez de octubre la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá -- el año fiscal inmediato y aprobarán su Presupuesto de Egresos -- correspondiente.

Artículo 144.- Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones -- de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias in

(99). Calzada Padron Feliciano.- Municipio Libre, Unam, p. 131.

tegradas por los miembros que las constituyan.

Artículo 146.- Si el Presupuesto de ingresos aprobado por la Legislatura, exigiere que el Ayuntamiento modifique o reforme el Presupuesto de Egresos, el Ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objeto concordar el presupuesto de Egresos con el de Ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente Municipal, la promulgación del Presupuesto de Egresos aprobado definitivamente.

artículo 148.- Todas las disposiciones que dicte el Ayuntamiento en su período de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

Finalmente el artículo 151.- Dice para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor -- Primero o el presente que le siga en número de orden.

Toca a la Ley Orgánica Municipal respectiva describir con más -- amplitud, como funcionan los Ayuntamientos en el Estado de México por lo que véase lo que dicen los siguientes artículos:

Artículo 39.- Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o petición de dos de sus miembros. Puede asimismo, 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 éstas sean privadas, las causas -- serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de -- Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Artículo 40.- Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión, siempre tendrá voto de calidad. Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal, o por el substituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos, contarán en un libro de actas en el cual deberán de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refiera a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán integralmente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas, los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes.

Artículo 41.- Para lo no previsto en esta Ley sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estará a las disposiciones de -- sus respectivos Bandos Municipales y Reglamentos del Ayuntamiento

De los Cabildos.

Los cabildos solo podrán verificarse con asistencia de todos los concejales, ó con mayoría, quiere decir, con la mitad y uno más de los miembros del Ayuntamiento. Se celebrarán únicamente en la Sala Capitular destinada al efecto, sin que puedan celebrarse en otro lugar, pues sus actos no serán válidos, (ó menos que por circunstancias de mera imposibilidad, determine el Gobierno del -- Estado que se verifique en otro lugar.)

Conforme a las Ordenanzas Municipales artículo 70.- Los Cabildos tienen por objeto tratar de los varios e importantes ramos que a cada Ayuntamiento le están encomendados en favor de cada Municipalidad ó Municipio: para su conservación, buen orden y progreso, por lo cual, es punible la falta de asistencia precisa y eficazmente, de todos y cada uno de los Concejales, a Cabildos, ya sean ordinarios, extraordinarios ó secretos, a menos que sea por causa perfectamente justificada; y de no ser así, quedan sujetos a las penas correspondientes.

Volvemos hacer incapié, "Los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones, según las Ordenanzas Municipales, y disposiciones vi

gentes:

Atender en todo lo relativo a la policía de salubridad, a la comodidad material y al ornato de la ciudad, villa ó pueblo de su demarcación.

Promover la construcción de calzadas, puentes y caminos que sean necesarios y velar por la conservación de los que existan.

Promover la desecación de pantanos cuidando se dé corriente a -- las aguas estancadas ó insalubres.

Disponer la limpieza de las calles, plazas y mercados.

Cuidar de que haya panteones bien situados ó cementerios.

Procurar que las bebidas ó alimentos, no estén dañados ni contengan sustancias nocivas a la salud.

Prohibir que en las boticas se expendan drogas ó medicinas rancias ó adulteradas.

Promover y proteger en lo posible, los adelantos de la agricultura industria y comercio.

Hacer que todo establecimiento de comercio use pesos y medidas exactas.

Procurar que las calles queden rectas, empedradas y alumbradas.

Velar por la conservación de los monumentos y su reparación; así como por la conservación de los montes y arboledas, haciendo que los plantíos sean cuando ménos el doble del corte ó destrucción de árboles, para evitar que se agoten.

Cuidar que la población esté bien abastecida de agua potable y promover la construcción de fuentes en donde no las haya.

Que los letreros de las casas de comercio sean correctos.

Cuidar de la exacta y eficaz recaudación de los fondos, y que su distribución sea justificada.

Ayudar en caso de epidemia al Consejo de Salubridad, y vigilar que se cumplan todas las leyes reglamentarias y disposiciones -- del Gobierno, ejerciendo con oportuna actividad los actos de policía propicios al órden público, que por las leyes les son encomendados".(100)

(100). León Wiguel.-Directorio para los Ayuntamientos, dedicado al Gral. José Vicente Villada, Gobernador Constitucional del Edo de México. Agosto 30 de 1890, p. 23.

d) FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

"El Presidente que es el jefe de la corporación, dirige los cabildos é inspecciona el fiel cumplimiento de las comisiones de los Regidores en los respectivos ramos, y es responsable de toda omisión que se advierta y de todo abuso que se cometa. Asimismo el Presidente es el conducto de comunicación entre las autoridades superiores y el Ayuntamiento; á él se deben dirigir todas las comunicaciones, solicitudes ó escritos en los asuntos Municipales; él señala los trámites y en lo general es el encargado de vigilar el extricto cumplimiento de los preceptos de las Ordenanzas Municipales, y de todas las disposiciones emanadas por la autoridad superior"(101).

Del análisis a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de su Ley Orgánica Municipal se desprenden las facultades y obligaciones del Presidente Municipal que aquí presentamos y son:

En orden de gerarquía el artículo 155 dice.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos;
- II. Ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos;
- III. Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;
- IV. Derogada.
- V. Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos señalados por la Ley.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal especifica las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales. Véase; el artículo 44.- El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las deter

(101). León Miguel.- Directorio para los Ayuntamientos, dedicado al C. Coronel José Vicente Villada, Gobernador del Estado Libre y Soberano de México. Agosto 30 de 1890. p. 25.

minaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones.

- I. Promulgar y publicar el Bando Municipal;
- II. Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;
- III. Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos;
- IV. Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes;
- V. Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;
- VI. Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, - Tesorero y jefes de Departamentos Municipales;
- VII. Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal;
- VIII. Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales;
- IX. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal;
- X. Vigilar que la inversión de los fondos Municipales se aplique con estricto apego al presupuesto;
- XI. Celobrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, -- todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales;
- XII. Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para -- cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas -- que estime pertinentes para la mejor administración municipal;
- XIII. Visitar los poblados del Municipio, en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento, -- para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;

- XIV. Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario;
- XV. Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste;
- XVI. Informar el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento, del Estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año;
- XVII. Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera; y
- XVIII. Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Ejemplo de esta última facultad, lo es, disponer de la fuerza pública para conservar el orden y la tranquilidad pública.

Tambien, vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

Facultad Constitucional del Presidente Municipal.

Por decir un caso, ejercer vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 Constitucional.

Su incumplimiento, causa destitución y multa pecuniaria.

Las denominaciones para este funcionario son:

- 1.- En algunos países es conocido como alcalde;
- 2.- En la República Argentina son intendentes;
- 3.- En la República del Brasil se les llama prefectos;
- 4.- En la República de Chile se llama ejecutivo municipal; y
- 5.- En México son presidentes municipales.

e) FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SINDICO.

Los Síndicos son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

"Por lo menos en número de uno existe en todos los ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hacendarias y de Agente del Ministerio Público en aquellos lugares en que no lo hay"(102).

De lo anterior se desprende que el Síndico, es la persona que -- representa y defiende los intereses de una comunidad, es decir, -- el Síndico tiene la obligación de defender los intereses del común; cuidar la hacienda municipal é ilustrar a la corporación; -- dilucidar los puntos que se versen en negocios del Municipio.

En el Estado de México, las facultades y obligaciones de ésta -- figura municipal se especifican en la Ley Orgánica Municipal, concretamente en su artículo 48.- Dice los síndicos de los Ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
- II. La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;
- III. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas;
- IV. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;

(102). Jimenez Ottalengo Regina y Moreno Collado Jorge.- Los Municipios de México, Unam, p. 111.

- V. Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que -- sean liquidados;
- VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;
- VII. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo;
- VIII. Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo;
- IX. Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la -- fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;
- X. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General - de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal;
- XI. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería;
- XII. Practicar, a falta de los Agentes del Ministerio Público, -- las primeras diligencias penales remitiéndolos al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, -- dentro de las veinticuatro horas;
- XIII. Intervenir en la formulación del inventario general de los - bienes muebles, e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;
- XIV. Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho - inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente - el propio Síndico o el Ayuntamiento;
- XV. Regularizar la propiedad de los bienes municipales;
- XVI. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;
- XVII. Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley - de responsabilidades;

XVII Bis. Vigilar que los responsables de las comisarías, observen estrictamente la Constitución General de la República y la Particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean dos los Síndicos que se elijan uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto, el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII, y IX y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás.

XVIII Las demás que le conceda o imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

"El Síndico debe ser nombrado siempre fiscal de Tesorería, por estar mas inmediato, puesto que su encargo es velar por los ingresos Municipales, y en este caso, su obligación es cuidar de que el Tesorero afiance su manejo, otorgando la fianza respectiva de ley, con aprobación del Ayuntamiento y del Gobierno, en proporción a los ingresos y que cada año justifique legalmente, la supervivencia e idoneidad del fiador. (Esta fianza debe estenderse ante Notario, y ante éste, se justificará la supervivencia y demás). Es de la más estricta responsabilidad de los Ayuntamientos pesar desapercibida esta disposición, pues en el caso de pecaudo; colectivamente tienen que indemnizar a las arcas Municipales el capital que por su negligencia no fué asegurado" (103)

Otras de importancia:

Vigilar el referido fiscal, que el tesorero fije con acuerdo de Cabildo las horas de despacho, sin que sea lícito que falte dicho empleado, por las moratorias que el público y las labores de la oficina, sufren con perjuicio general.

Cuidará que el Tesorero lleve con absoluta limpieza y claridad todos sus libros, y que, al separarse diariamente de su oficina, queden asentadas todas las partidas del día, y forme sus expedientes respectivos y que el público sea despachado sin moratorias y con buen trato; que no se hagan cobros indebidos, ni pagos que no estén previamente autorizados por el Gobierno.

(103). León Miguel.- Directorio para los Ayuntamientos, dedicado al C. José Vicente Villada, Gobernador Constitucional del Edo de México Agosto 30 de 1890, p.26.

f) PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS REGIDORES.

Los Regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, desempeñan también funciones de inspección y vigilancia.

Sus principales funciones son:

"Asistir y proponer en las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.

Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.

Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de su resultado.

Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal"(104).

Antecedente sobre este funcionario:

Fueron los españoles los primeros en América en dar el nombre de cabildos a las juntas encargadas de los intereses de las ciudades. Sus miembros se llamaban regidores, concejales o cabildantes, y su presidente alcalde. Cuando en el cabildo participaba el vecindario era denominado cabildo abierto.

(104).Guía Técnica I, Sobre Administración Pública Municipal, Ed. Por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1965, p. 9.

El significado para este funcionario es el siguiente:

Entiendase por Regidor el que rige o gobierna con el carácter de miembro de un ayuntamiento o concejo, concejal. Puede darse el caso que en la regiduría, o sea, el oficio de regidor corresponde a una mujer, entonces se entiende, como la mujer que forma parte de un Ayuntamiento o Concejo.

Lo anterior, es posible desde 1923, en que la Legislatura del -- Estado de San Luis Potosí, estableció el voto femenino para las elecciones municipales y actualmente existen en el país, numerosas mujeres que desempeñan cargos de presidente municipal o regidor.

De las comisiones:

Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores-- la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Por ejemplo, entre otras, esta la Comisión de Aguas:

La importancia de esta comisión está al alcance de todos, puesto que se trata del abastecimiento y conservación de un elemento -- tan indispensable para la vida.

"El Regidor del ramo, como se ha dicho, debe procurar que en su demarcación, quiere decir, que en su Municipalidad ó Municipio -- no carezca el vecindario de este líquido, ántes bien que sea -- sobrado para el público, sus animales y sus siembras; que se -- construyan fuentes en los lugares céntricos, y perfectamente distribuidas para la mejor comodidad de los vecinos, ya sea de agua potable, ya procurando con el procedimiento de perforación, la -- apertura de pozos artesianos, ó ya trayéndola de otro punto, por acueductos o del modo que sea más fácil de verificarse"(105).

También la Ley Orgánica Municipal del Estado de México especifica facultades y obligaciones para los Regidores.

En el artículo 50.- Literalmente señala son facultades y oblig--

(105). León Miguel.- Directorio para los Ayuntamientos, dedicado al C. José Vicente Villada, Gobernador Constitucional del Edo de México Agosto 30 de 1890, p. 27.

ciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley;
- III. Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal -- que le sea encomendado por el Ayuntamiento;
- III Bis Vigilar y atender el ramo de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal;
- IV. Formar parte de las comisiones para las que fueron designados por el Presidente Municipal;
- V. Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal;
- V Bis Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario; y
- VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a -- que fueron citados por el Presidente Municipal; y
- VII. Las demás que le otorga esta Ley y sus Reglamentos.

Inútil parece, por lo expuesto, recomendar a los Ayuntamientos especial tino para el nombramiento ó reparto de comisiones que deben hacerse con tal tino, como el que el pueblo debe tener para la elección de sus representantes en quienes debe descansar la confianza íntima de su progreso, siempre que reúnan las condiciones indispensables que los hagan dignos del honorífico cargo que la sociedad les otorga.

Y así el Regidor que concienzudamente se apega al exacto cumplimiento de su deber, lo cual es la base de toda administración -- moralizada, merece el título que le otorga y es acreedor a las consideraciones y respeto general.

CAPITULO V

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y TIPOS DE MUNICIPIOS DEL ESTADO-
DE MEXICO.

En nuestra opinión, la Constitución General de la República, la particular del Estado de México, así como la Ley Orgánica Municipal respectiva no establecen una distinción entre los municipios de esa entidad federativa; sin embargo, podríamos decir que por las estructuras administrativas y las características que presentan los 121 municipios, en la realidad, existen y los hay:

- a). Rurales.
- b). Semiurbanos.
- c). Urbanos.
- d). Metropolitanos.

Sin que esto signifique un modelo ó una tipología municipal para la entidad.

Dentro de este marco general, hagamos mención de cada uno de los municipios señalados por categorías; debiendo considerar como -- aspectos importantes los siguientes: el número de habitantes, sus principales actividades económicas, los servicios educativos y culturales con que cuenta, los servicios públicos que proporcione, el presupuesto anual de ingreso y las características de los asentamientos humanos.

a) EL MUNICIPIO RURAL.

De manera general, su administración se estructura y funciona -- con el Ayuntamiento; integrado por el Presidente Municipal, Secretario y Tesorero.

Organización Administrativa.

Independientemente de las comisiones, todo Ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administra

tivos estará en función del tipo de municipio.

Por lo general el municipio rural cuenta con:

"La Secretaría del Ayuntamiento;

La Tesorería Municipal;

La Comandancia de Policía;

La Oficina de Obras y Servicios Públicos"(106).

Todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

Características:

Las principales características del Municipio Rural, son las -- siguientes:

Población menor de 30,000 habitantes;

Servicios Públicos indispensables como agua potable, alumbrado -- en algunos casos y un pequeño grado de pavimentación;

Las fuentes de su economía son la agricultura, ganadería y ming -- ría;

Los servicios educativos son de primaria a secundaria;

Sus presupuestos anuales de ingresos son menores de 150'000,000- -- de pesos;

La población se encuentra dispersa en asentamientos pequeños, -- -- destacándose la cabecera municipal.

b) EL MUNICIPIO SEMIURBANO.

También se estructura y funciona con el Ayuntamiento, inmediat -- -- mente después se encuentra el presidente municipal y de él depen -- -- den las demás dependencias.

Organización Administrativa.

La administración pública del municipio semiurbano cuenta con --

(106).Guía Técnica I, Sobre Administración Pública Municipal, Ed. Por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 13.

los órganos administrativos siguientes:

"La Secretaría del Ayuntamiento;

La Tesorería Municipal;

Desarrollo Urbano y Servicios Públicos;

Seguridad Pública"(107).

Características:

El Municipio Semiurbano tiene las siguientes características:

Población de 30,000 a 60,000 habitantes;

Servicios Públicos que proporciona, agua potable, alumbrado público, servicio de rastro municipal, algún mercado establecido, servicio de panteón organizado, servicio de limpieza y en algunos casos drenaje;

Sus actividades serán la agricultura, la ganadería, el comercio, y la pequeña industria;

Los servicios educativos son de primaria, secundaria y con otro tipo de escuelas;

Su presupuesto de ingresos va de los 200'000,000 hasta 300'000, - millones de pesos;

La población sigue dispersa en pequeñas comunidades, aunque predomina una cabecera más amplia.

c) EL MUNICIPIO URBANO.

De igual manera, el Municipio Urbano, se estructura y funciona - con el Ayuntamiento enseguida el presidente municipal y de ésta dependen otras dependencias. Véase:

Organización Administrativa.

Según el Proyecto de Organización Funcional para Municipios con características urbanas, éstos cuentan para su estructura adminig

trativa con los siguientes órganos:

"Relaciones Públicas;

Programación y Presupuesto;

La Secretaría del Ayuntamiento;

La Tesorería;

Desarrollo Urbano y Servicios Públicos;

La de Seguridad Pública; y

La Oficialía Mayor"(108).

Características:

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Población mayor de 60,000 hasta millones de habitantes;

Servicios Públicos, cuenta con todos tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, servicios de sanidad, entre otros;

Sus actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada la mediana industria, el comercio, y el turismo;

Los servicios educativos que proporciona son de primaria, secundaria hasta tecnológicos;

Su presupuesto de ingresos anualmente es mayor de 2 dos mil 500-quinientos millones de pesos;

La población se concentra en más de dos comunidades y poblados regulares, distinguiéndose la cabecera municipal.

d) EL MUNICIPIO METROPOLITANO.

Este último es ya de mucho interés y de recursos, pero se estrugura y sigue funcionando con el Ayuntamiento, con el presidente-municipal de quien dependen otras dependencias.

Organización Administrativa.

El Municipio Metropolitano esta estructurado administrativamente con las siguientes dependencias:

"Relaciones Públicas;

La Secretaría Particular;

Programación y Presupuesto;

La Secretaría del Ayuntamiento;

La Tesorería;

Desarrollo Urbano y Servicios Públicos;

Cultura y Bienestar Social;

Seguridad Pública; y

La Oficialía Mayor"(109).

Características:

Las características de los Municipios Metropolitanos son entre - otras, las siguientes:

Población mayor de 300,000 hasta millones de habitantes;

Proporcionan todos los servicios públicos;

Las fuentes de su economía comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo, la agricultura y la ganadería tecnificadas;

Los Servicios Educativos, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado, así como con bibliotecas -- con servicio especializado;

Su presupuesto de ingresos anualmente es mayor de 8 ocho mil 500 quinientos millones de pesos;

La población se concentra en zonas urbanas, así como en poblados importantes.

M O N O G R A F I A S

SOBRE ALGUNOS MUNICIPIOS.

MUNICIPIO DE SAN FELIPE DEL PROGRESO

Los habitantes de este municipio son de origen mazahua y a ellos - se atribuye la fundación de la población, si bien ya en tiempo de la Colonia.

La fundación de este pueblo data del año de 1555. Al respecto el - Códice Aubin, citado por Bancroft en su *Historia de México* dice: - "El capitán general Nicolás de San Luis Montañez en 1552 continuó la campaña contra los chichimecas hostiles de Zacatecas. En 1552 - contra un famoso capitán llamado Maxorro, con el pequeño ejército que había fundado en Tula, vencéndolo en cada encuentro y por fin tomándolo preso. El resultado de esta campaña fue la conversión de Maxorro y sus caciques principales, siendo bautizados por el capellán del ejército Fray Juan de Quemada. Se fundaron a San Felipe - de Ixtlahuaca y a San Miguel el Grande, más tarde Allende, para la protección de los "viajeros".

En la parroquia de San Felipe del Progreso existía un mapa del - - siglo XVIII que demarcaba la jurisdicción del curato y claramente identificaba a San Felipe Ixtlahuaca como el hoy San Felipe del -- Progreso.

Casi desde la fundación del pueblo comenzó a llamársele del Obraje por haber establecido en el pueblo unos telares el nuevo poblador - español Pedro de Golfo. Al menos tal cosa se desprende de las mercedes que existen en el Archivo General de la Nación y que corresponden a los años de 1563 y 1565. Todavía existe fuera de la población actual de San Felipe, el lugar que se llama El Obraje.

La portada de la iglesia de la cabecera, concluida en 1736 es un - hermoso vestigio de la arquitectura colonial religiosa. El cura de Almoloya de Juárez administró la iglesia de Ixtlahuaca y de San -- Felipe del Obraje en el siglo XVI. En el siguiente siglo, ya tuvo cura propio. La parroquia de San Felipe del Obraje tiene libros -- que datan de 1692 en que ya había párroco en el lugar sin que podamos precisar la fecha de erección. En el siglo XVIII San Felipe del Obraje estuvo a cargo de los padres del Oratorio de San Felipe Neri lo que quizá influyó para que ingresara a ese Instituto religioso - el "Reverendo Padre, Doctor y Maestro Don Manuel Gómez Morán", nativo de San Felipe y autor, entre otras obras de unas "Meditaciones - para todos los días del año", que tuvieron larga fama.

En la cabecera de esta población estuvo en 1910 don Miguel Hidalgo

y Costilla procedente del Estado de Guanajuato y Michoacán, cuando se dirigía hacia la ciudad de México.

Antiguamente, esta población se conoció como San Felipe del Obraje habiéndolo sustituido por el agregado "El Progreso".

De San Felipe del Progreso son oriundos: el Dr. don Manuel Posada y Garduño, primer Arzobispo nacido en territorio nacional y que -- desempeñó ese importante cargo en el México independiente; el Sr. -- Dr. don Antonio María de Jesús Campos y Moreno, Obispo de Resina -- I.P.I. y Abad de la I. y N. Colegiata de Guadalupe; los poetas -- Manuel Gómez Morfn y Fernando Orozco y Berra.

El novelista Luis G. Inclán, en su célebre obra "Astucia", conside rada por la crítica como la primera novela auténticamente mexicana, habla frecuentemente de esta población; además uno de los persona jes de la novela fue oriundo de este lugar.

El Dr. Fernando Ocaranza en sus "Memorias de un Médico" recuerda -- que vivió en su niñez en San Felipe del Progreso donde su madre, -- fue maestra de primeras letras.

la actividad principal hasta 1934 consistió en la extracción de -- raíz de zacatón, que exportaba el señor Díaz de la Fuente a España y a otras naciones de Europa.

Una parte muy importante del territorio de San Felipe del Progreso lo constituían los bosques que comenzaron a ser talados desde la -- octava década del siglo pasado, ya que el ferrocarril al extenderse hasta el mineral del Oro en 1884, permitió el transporte de madera y de carbón hasta la ciudad de México.

No fue posible conocer cuándo se creó el municipio, pero por Decre to de la Legislatura del Estado de México, el 13 de octubre de 1877 la población fue elevada a la categoría de Villa con el nombre de -- San Felipe del Progreso en atención a que fue la cuna de los perso najes ilustres que hemos citado.

M U N I C I P I O D E T E M A S C A L C I N G O .

Temascalcingo fue fundado por los mazahuas; pero su nombre es de origen náhuatl y se compone de "Temascalli", temascal, baño de vapor y "Tzinco", partícula diminutiva, significando: "En el pequeño temascal".

Existen ruinas arqueológicas no exploradas, cerca de San Miguel Solís.

Como otros de los municipios del norte del Valle de Toluca, Temascalcingo perteneció al señorío de Mazahuacan, cuyo centro principal fue Jocotitlán. En nuestros días la población mayoritaria del municipio, también la de menores ingresos, está formada por indígenas mazahuas.

Dentro del Municipio, existió el gran latifundio de la Hacienda de Solís, que dejó un recio impacto entre los moradores de esta población, no sólo por las consecuencias económicas que ello implicó, sino por el trauma psicológico del cual aún no han podido liberarse. En el siglo XVI la Hacienda de Solís no se había formado aún; pero cierto número de indígenas se habían congregado formando el pueblo de San Miguel Temascalcingo, del cual era cacica, en el año de 1598, doña Francisca Ramírez Chimal de Villegas. Habiendo sido Chimal el apellido de los indios caciques de Temascalcingo, lugar en el que comenzaron a vecindarse españoles que recibieron mercedes de tierras.

No podemos precisar cuando se creó la Hacienda de Solís, pero consta que en 1517, Gaspar de Solís la tenía bajo su apellido, del cual derivó su nombre. Hay constancia de que en 1713 esas tierras pertenecían en propiedad a don Andrés Velázquez de la Rocha, mientras que la Hacienda de la Huerta por su parte, pasó a ser más tarde propiedad de los Orvañanos y Quintanilla.

Durante la Colonia, Temascalcingo estuvo sujeto a la Alcaldía Mayor de Metepec e Ixtlahuaca; pero a veces, el Alcalde Mayor de Tlalcojahua recibía comisiones de la Audiencia o del Virrey para ejecutar algunos mandamientos en el pueblo.

En el barrio de Santiago Coachochitlan funcionó el Seminario Menor hasta que se erigió la Diócesis de Toluca. La parroquia de Temascalcingo fue fundada en 1870.

Merece señalarse como construcción colonial de mérito la iglesia de la cabecera.

Al iniciarse el presente siglo, el valle más pródigo a la agricultura en el Estado de México, era el de Temascalcingo. Los bosques y las aguas de la región pertenecían a la señora Dolores Quintanilla Viuda de Orvañanos, dueña de la Hacienda de Solís y de sus anexas, como la Huerta. Contra tal latifundio lucharon con grandes dificultades los campesinos de Ahuacatlán, de Santa María Cachesdá, de los Cerritos, de Gabino Vázquez y Matamoros, de Santiago Coachochitlán, de San Pedro el Alto, de San José Ixtápan, sin que lograran éxito hasta que ascendió a la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas.

En 1840 nació en la cabecera quien habría de ser el gran pintor -- del Valle de México, don José María Velazco, quien en 1849 ingresó en el Instituto Literario del Estado de México. Se conserva la casa en que nació tan destacado artista.

A iniciativa del Lic. Mario Colón, la Legislatura del Estado decretó que la población se llamara Temascalcingo de José María Velazco y que, además, la casa donde nació el artista se convirtiese en museo. En Temascalcingo nació también el Arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores, que siendo Arzobispo de Morelia asumió la representación del Episcopado Nacional para iniciar los arreglos del llamado conflicto -- religioso, que cesó bajo la presidencia del Lic. Emilio Portes Gil. No hemos podido averiguar cuándo se erigió este municipio que formaba parte del Distrito de Ixtlahuaca, hasta 1910 en que pasó a la jurisdicción del Distrito de El Oro; situación que conserva a la fecha.

Con motivo del famoso sismo de 1912, la cabecera sufrió graves -- daños, habiéndose destruido la iglesia y numerosas casas.

MUNICIPIO DE ATLACOMULCO.

La cabecera fue fundada por los mazahuas y su primitivo nombre era Embaró, que significa en esa lengua: "Piedra Colorada". El nombre de este municipio es de origen náhuatl y se compone de "atlatomulli" pozo, y de "co", en significado "en los pozos". - Atlacomulli se compone de "atl", agua y de "tlacomulli", hoyo -- grande o barranco.

Los mazahuas formaron el Estado de Mazahuacán al que dominó Axayácatl, habiendo quedado desde entonces sujeto a Tlacopan (Tacuba), hasta la llegada de los conquistadores españoles. En Santiago -- Acutzilapan existen ruinas arqueológicas no exploradas, que parecen ser edificaciones de importancia.

El reciente cambio en la vida económica y social de Atlacomulco -- facilitó la realización de la obra del Lic. Mario Colín, nativo de Atlacomulco y quien publicó una serie de obras que llamó "Testimonios de Atlacomulco" asimismo en sus tiempos se editaron los documentos coloniales que acreditan el derecho de los vecinos -- del pueblo a las tierras aledañas al fundo legal, lo que ha dado gran auge a la historia de Atlacomulco.

Se sabe que Atlacomulco en el pasado prehispánico fue una población de indios que perteneció a Mazahuacán ubicado junto al Cerro de Xocotitlán; por ello se observa que la mayoría de la población del municipio la integran indígenas mazahuas que conservan su -- idioma y sus costumbres.

Después de la Conquista, Atlacomulco fue dado en encomienda a -- Francisco de Villegas, conquistador, el cual, como se dice en documento fechado el 12 de abril de 1589: "Tuvo indios en cantidad y por permisión de Vuestra Majestad repartió sus indios que tenía llamados Manuel de Villegas, Pedro de Villegas y Francisco de -- Villegas. A Manuel dio los pueblos de Xocotitlán y Atlacomulco -- ya que rentan más de 6 000 pesos y éstos posee hoy don Pedro de Villegas que es hijo de Manuel y hace al presente el oficio de -- alguacil Mayor de la Inquisición".

Entre las cuestiones históricas que se refieren al pasado colonial de Atlacomulco queremos recordar que don Domingo Hernández Bautista fue cacique del pueblo; pero alegó y probó que pertenecía a nobleza; pues era nieto del conquistador Cristóbal Hernández (encomendero de Apaxco) y de doña Juana de la Torre y Sandoval, natural-

de los reinos de Castilla. Su padre fue Corregidor de Atitlán -
quia y su madre fue hija legítima de Juan Bautista Xuaxochil, -
cacique principal que fue de colhuacán y de doña Elena Guzmán y
Escalona, cacica mestiza y principal de la ciudad de Texcoco.
Hubo en Atlacomulco otros caciques indios como Gabriel Ramírez-
de Villegas, Gaspar de Oña y Osores, Miguel Chimal, Domingo -
Hernández, Agustín de León, Juan Ramírez de Tapia, cuyos nombres
son mencionados en diferentes mercedes de tierras, como goberna-
dores o como indios principales de Atlacomulco.

Aunque la base de las propiedades territoriales llamadas hacien-
das fueron las "mercedes" de sitios de ganado mayor y menor, en
el siglo XIX los hacendados de la región de Atlacomulco ya no -
tenían relación de parentesco con los primitivos pobladores -
españoles ni con los caciques indios, sino que las haciendas --
habían llegado a ser propiedad de personas como Antonio Basoco,
Trinidad Fabela Mercado, Pablo Valencia, Jesús Valdés, José -
María Sánchez, Nicolás Velasco y otros.

Atlacomulco en 1665 dejó de ser doctrina subordinada a Xocotl -
tlán y tuvo su primer cura párroco que parece haber sido don --
Nicolás Madrid y P. En los años de 1760 a 1776, destacó la figu-
ra de don José Espinosa Villalobos que introdujo el agua pota -
ble al poblado e hizo muchas mejoras.

En el archivo municipal se encuentra el acta de "posesión" fecha-
da el 10 de septiembre de 1639, cumplimentando Real Cédula de -
Felipe IV. Se le entregaron al pueblo de Santa María Atlacomulco
"un sitio de estancia de ganado mayor, más once y media caballe-
rías de tierra, que disfrutaran con el uso común de sus aguas, -
pastos, árboles, zacates y demás usos, contenidos en dichos eji-
dos como de sus legítimas pertenencias; así como la merced que-
hacemos a dicho pueblo, que del río que viene de Lerma y pasa -
sus pertenencias, pueden aprovechar sus aguas de lindero a lin-
dero para riego de sus sementeras y pueden, por tajo o caño, --
meter tres naranjos de agua para el centro del pueblo, para sus
usos domésticos generales".

Antes de la creación del Distrito Rentístico y Judicial de el -
Oro, formaba parte de la jurisdicción de Ixtlahuaca.

Cambio la situación para Atlacomulco, cuando en marzo de 1942, -
a causa de la muerte trágica del Gobernador Alfredo Zárate - --
Albarrán, fue designado, primero, Gobernador interino provisio-

nal y después Gobernador Interino constitucional, el Lic. don - Isidro Fabela. Nacido el 22 de junio de 1882 en esta pequeña -- población, en la que vivió hasta la edad de 8 años, destacó en la ciudad de México como fundador del Ateneo de la Juventud y - jurista.

El acierto más grande del Lic. Isidro Fabela desde su visita -- oficial como Gobernador a su pueblo natal consistió en ordenar la construcción de la presa de El Salto, que al dotar de riego las tierras laborales de Atlacomulco facilitó el cambio de todo el municipio. La aldea estancada entró en gran auge, impulsada por la carretera que se abrió de Toluca a Querétaro, a través de Atlacomulco y Acambay.

Ningunas de las mejoras hechas en el pasado se puede comparar - con la que hizo el Lic. Isidro Fabela ni se comparan las obras anteriores, con las llevadas a cabo posteriormente por los gobernadores Alfredo del Mazo Vélez y el Ing. Salvador Sánchez Colín. La población se llama oficialmente Villa de Atlacomulco de Fabela, según decreto de la Legislatura Local del 29 de agosto de - 1951. No pudimos obtener la fecha de erección del municipio de Atlacomulco; pero es indudable que tenía el carácter de municipio en 1824 en que dejó de pertenecer a la suprimida Alcaldía - Mayor de Metepec.

Entre el numeroso grupo de hombres que se han destacado en di-- versas actividades, nacidos en Atlacomulco, debemos mencionar a tres ex-gobernadores del Estado: Lic. Isidro Fabela, Alfredo -- del Mazo e Ing. Salvador Sánchez Colín; además el Dr. Maximino - Ruiz y Flores, Obispo de Chiapas y Auxiliar del Arzobispado de México; Dr. Arturo Vélez Martínez, Primer Obispo de Toluca; Dr. Octaviano González Fabela y numerosos abogados, ingenieros, - médicos, sacerdotes, pintores, políticos, etc., de relieve profesional.

MUNICIPIO DE JOCOTITLÁN.

Aunque el pueblo fue fundado por los mazahuas, su nombre es de -- etimología náhuatl: Xocotitlán. Se compone de "xocotl", fruta -- agrídulce y de "titlán", entre; significado: "Entre los árboles de fruta ácida".

Jocotitlán, en la época prehispánica, fue cabecera del señorío de Mazahuacán, es decir, el centro en torno al cual se agruparon -- todos los núcleos que ocupan la parte norte del Valle de Toluca, -- que se conocen por su filiación mazahua.

Fue, junto con Atlacomulco e Ixtlahuaca, una de las poblaciones -- más importantes del Estado indígena de Mazahuacán, en tiempo pre-- hispánico que, una vez sometido por Axayácatl, pasó a formar parte de la Corona de Tacuba, en la época de la Triple Alianza.

La lengua mazahua no tuvo en la Colonia grandes cultivadores, como los tuvieron otros idiomas. Tal vez fue lo reducido de la pobla-- ción mazahua, lo que hizo innecesario para los frailes catequiza-- dores, el aprendizaje del mazahua. Según el informe rendido por -- el cura de Tlalchichilpa-Almoloya, había un vocabulario mazahua, -- aplicable a una doctrina que parece haber sido la que pasó a poder del señor Fernando Ramírez, quien a su vez se lo proporcionó a -- don Francisco Pimentel para su obra "Cuadro Descriptivo de las -- Lenguas Indígenas", en que se hace un estudio incompleto de este idioma singular del grupo macro-otomí y que se habla casi exclusi-- vamente en una parte del Estado de México, cuyo centro fue Jocoti-- tlán.

El único libro conocido en lengua mazahua, fue escrito por el Lic. Diego de Nájera Yanguas, cura beneficiario de este pueblo publica-- do en 1637 con el nombre de "Doctrina Cristiana en Lengua Mazahua" reeditada hace pocos años, tomando como base el único ejemplar -- que se conocía y que se encuentra en Londres.

Jocotitlán formó parte de la Encomienda de Francisco de Villegas, soldado de Cortés en la Conquista de México; la Hacienda de Villegas perteneciente al municipio lleva ese nombre por el encomendero de esa región.

La iglesia construida acaso en el siglo XVI, es hermosa construc-- ción digna de interés.

En los últimos años, en San Miguel Tenochtitlán, del municipio de Jocotitlán, un grupo de misioneros protestantes de origen estadu--

nense, aprendieron la lengua Mazahua, dando un impulso muy importante a la obra intentada por el Lic. Diego de Májera Yanguas. Jocotitlán, como otros pueblos de la región, quedó sumido en gran inquietud a causa de la presencia del Cura Hidalgo, que cruzó el municipio en su marcha hacia el Cerro de las Cruces. Durante la época de la Independencia Nacional, los patriotas de este lugar, participaron en la lucha de la emancipación de México. Entre otros sucesos, debemos mencionar que el cura de Jocotitlán fue el encargado de comunicar a Hidalgo el Decreto de su excomunión. Al año siguiente estallaron los disturbios y cuando el comandante español Torre, de regreso a Toluca, después de haber castigado a los habitantes del sur del actual Estado de México, tuvo que enfrentarse el 11 de abril de 1811 al levantamiento de los pueblos indígenas de Jocotitlán y zonas aledañas.

El Comandante Torre, por vía de escarmiento, quemó todas las casas del pueblo el 15 de abril y destruyó, asimismo la iglesia desde cuyas torres le hiciera fuego el capitán insurgente Marmolejo, un hecho prisionero más tarde fue vejado y fusilado.

Durante la Colonia y el siglo pasado, la cabecera y principales poblados fueron sitios de residencia de caporales, mayordomos y gañanes de las haciendas de propietarios ausentistas, actualmente su población está predominantemente formada por ejidatarios y sus familiares.

Nació en la cabecera José Valentín Dívila, activo liberal, conservándose la casa en que nació.

MUNICIPIO DE IXTLAHUACA.

Ixtlahuaca fue y continúa siendo un importante centro de población de los mazahuas, quienes sin duda alguna fueron sus fundadores. Según el Sr. Olaquibel, el origen de su nombre es el siguiente: "ix" derivado de "ixtli", vista; "tla", tierra; "huac" posesivo. - Significando: Tierra que tiene vista. Otros autores lo derivan también del náhuatl, "ixtlahuatl" vega o tierra llana; "cauana"(sabana) o campo, y de C, en; y significa: "En la llanura".

En el llamado "Libro de los Tributos", aparece el jeroglífico de -- Ixtlahuaca, que representa una llanura.

En el año de 1593 ciertos núcleos indígenas que vivían dispersos - en la "Llanura", que dependían del Señorío de Mazahuacán, fueron - obligados a congregarse dentro de la traza de 600 varas en cuadro - que se le señaló en torno a la Iglesia que debería construir. De - esa fecha data la situación del Ixtlahuaca actual. La población -- perteneció durante el período colonial a la Alcaldía Mayor de Metz - pec y estuvo siempre en la Corona, es decir, no tuvo encomendero - particular. La Iglesia fue construida por franciscanos; pero desde el punto de vista religioso Ixtlahuaca fue administrada por el - - Cura de Tlalchichilpa, después llamada "Almoleya el Grande", hoy - Almoleya de Juárez, a cuyo cargo estuvo también la Iglesia de San - Felipe del Obraje; para 1665 se independizó y tuvo Cura propio.

La fiesta titular del pueblo fue siempre el 4 de octubre, en que - se celebra a San Francisco de Asís.

Entre los primeros españoles que se establecieron en Ixtlahuaca y - tuvieron casa dentro de la traza colonial se encuentra Pedro de -- Golfo que recibió en 1555 una merced para tener un obraje e indios a su servicio. En ese mismo año se fundó San Felipe del Obraje y - otro español llamado Andrés de Villegas recibió un sitio de estan - cia para ganado menor, en términos de Ixtlahuaca, en el barrio de - Atotonilco. Fueron pobladores españoles de Ixtlahuaca en el mismo - siglo XVI Juan Ramírez, Juan Martín de Cuevas, Melchor de Morales y el Dr. Sancho Sánchez de Muñon que, en 1585, recibió por merced un sitio de ganado menor que lindaba con la propiedad de García de la Banda.

Desde los tiempos prehispánicos los manantiales de aguas termales - hoy ixtintos, se visitaban con propósitos terapéuticos, dando nom - bre a los pueblos de San Pedro y de la Concepción de los Baños.

A corta distancia de la población de Ixtlahuaca, se congregaron -- algunos grupos indígenas dispersos formándose la "Cabecera" donde vivieron las autoridades indígenas.

El territorio que comprende el Municipio, durante el período colonial se llenó de "haciendas". Algunos de los propietarios vivieron en la población y tuvieron casa en Ixtlahuaca; pero la mayor parte dejó sus propiedades en poder de administradores, de mayordomos y de escribientes. De esta manera el "Centro" de Ixtlahuaca fue ocupado por los administradores, caporales, mayordomos y escribientes, que cada mañana salían a caballo a cuidar las fincas y regresaban por las tardes al seno del hogar que levantaron dentro de la traza colonial.

A fines de septiembre de 1810 pasó y se detuvo el Cura don Miguel Hidalgo con su ejército rumbo a Toluca y al Monte de las Cruces.

El 14 de noviembre de 1861 la Legislatura del Estado de México -- ordenó que Ixtlahuaca tuviera la categoría de Villa con el nombre de Rayón, en memoria de don Francisco López Rayón uno de los cinco hermanos insurgentes de ese apellido, nativos de tlalpujahua, Mich, que capturado por los realistas fue fusilado el 22 de diciembre de 1815 en Ixtlahuaca, casi a la misma hora en que era sacrificado en Ecatepec, don José Ma. Morelos y Pavón.

Entre las personas ilustres nacidas en Ixtlahuaca se encuentra el eminente químico Donaciano Morales, uno de los fundadores del Instituto Pasteur de Francia y maestro por más de 30 años en su especialidad de la Escuela Nacional de Medicina. "Moralitos", como le -- llamaban cariñosamente sus compañeros, nació en Ixtlahuaca el 24 -- de mayo de 1850 pero vivió muchos años en Europa, dando a México -- prestigio en el campo científico.

MUNICIPIO DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA.

Su nombre indígena es Atizapán, que se compone de "atl", agua; - "tizatl", tierra Blanca colorante que se designa en castellano con el aztequismo "tizate" o "tizar" y "pan", en o sobre: significando "En agua blanca o de tiza".

La mención más antigua de la Cabecera, con el nombre de Atizapán - se encuentra en los Anales de Cuautitlán, cuando se lee que en el año 13 calli se asentaron los mexicanos en Atizapán por orden de - Chalchiutlatonantzin, rey de Colhuacan, después de que guerrearón bien y vencieron en Xochimilco.

En otra mención de Atizapán en los citados Anales, se afirma que - después de quince años de guerra, los chichimecas obligaron a los xaltocamecas a someterse y se les fijó un lindero del área en que se asentaron, que incluía al pueblo de Atizapán entre otros; "nueve años estuvieron estas mojoneras mientras duró la guerra, que fue - la guerra de los chichimecas cuautitlanecas".

Cuando se fundó Tlalnepantla en 1524, Atizapán con los otros pueblos que le pertenecían quedó en la parcialidad de los otomfes, puesto que era un señorío no subordinado a Tenayuca. Los pueblos que le - pertenecían eran Tecoloapan, Calacoaya y otros, que no figuran en los anales de Cuautitlán.

Entre Tlalnepantla y Atizapán se encuentran las ruinas del pueblo de Teocalhuican, que adquirió fama porque en la huida de México, - después de la llamada Noche Triste, sus habitantes auxiliaron a -- los españoles. Aunque Teocalhuican figuró en los libros parroquiales de Tlalnepantla hasta 1764, desapareció totalmente a causa de la epidemia de 1780. Las ruinas de los edificios confirman esa desaparición.

Durante el periodo colonial, Atizapán perteneció a la Alcaldía - Mayor de Tacuba; pero desde el punto de vista religioso fue visita de los franciscanos de Tlalnepantla y posteriormente del párroco--secular de esta población. En 1903 Atizapán de Zaragoza comenzó a ser parroquia con cura propio.

Atizapán de Zaragoza permaneció aislado hasta finalizar el siglo - pasado, en que su territorio fue atravesado y comunicado por el ferrocarril de Monte Alto. La incomunicación en que vivió facilitó - las operaciones de los guerrilleros que, como Catarino Frago y - Eulalio Núñez, hostilizaron a los conservadores y a los invasores

franceses desde ese lugar.

El Gral. Ignacio Zaragoza después de la batalla de Calpulalpan que dio fin en lo militar a la Guerra de Reforma y en la que actuó -- como segundo en jefe a las órdenes del Gral. Jesús González Ortega, hizo escala en la cabecera. Se conserva con cuidado la casa en que se alojó en los últimos días de diciembre de 1859.

Durante la Colonia y primera mitad del siglo pasado formó parte -- del Municipio de Tlalnepantla. El Ayuntamiento de Atizapán comenzó a funcionar en 1850 y por Decreto No. - 30 del 3 de septiembre de -- 1874 se elevó a la categoría de municipalidad con el agregado de - Zaragoza, en honor del Gral. Ignacio Zaragoza, héroe del 5 de mayo de 1862.

Antes de la Revolución Mexicana comprendía la Hacienda de Sayavedra que era propiedad de la viuda de Sabás Iturbide, el rancho de la - Condesa, de Luz Servín de Capetillo, el rancho de Chilucan de - -- Salvador Larrañaga, la Hacienda del Pedregal de Concepción Velázquez y la Hacienda de San Mateo Tecoloapan.

Las haciendas de San Mateo, de Santa Mónica y la del Cristo, fueron afectadas por resoluciones dotatorias en favor de los vecinos de - la cabecera de Atizapán, de Calacoaya, de Chiluca y de San Mateo - Tecoloapan.

La apariencia del municipio ha cambiado y es distinto de quienes - lo conocieron cuando visitaban su balneario en los domingos y días festivos. La proximidad con la Ciudad de México ha convertido en - zonas residenciales lo que quedó de las haciendas antiguas y ahora están desapareciendo los ejidos.

En mayo de 1910 nació en esta pequeña población el Lic. Adolfo - - López Mateos que después de ser Senador por el Estado de México y - Secretario de Trabajo, alcanzó la Presidencia de la República en - el periodo de 1958 a 1964, habiendo muerto en 1968. La Legislatura del Estado de México por Decreto No. 2, publicado en la Gaceta del Gobierno con fecha 4 de octubre de 1969, declaró que el Municipio - de Zaragoza se denominaría "Atizapán de Zaragoza" y su cabecera -- "Ciudad López Mateos".

MUNICIPIO DE NETZAHUALCOYOTL.

El nombre náhuatl que se dio a este municipio desde su erección por Decreto de la Legislatura Local del tres de abril de 1963, publicado el día 20 del mismo mes en la "Gaceta del Gobierno", fue seleccionado en memoria del famoso rey texcocano cuyo significado es: - "coyote hambriento".

Con motivo de las obras de desague de la Cuenca de México con el Túnel de Tequixquiac, realizadas a principio de siglo, se aceleró el proceso de desecación del Lago de Texcoco, reduciéndose el área de embalse.

Pronto fue invadida por los vecinos de los poblados aledaños, en la porción próxima a la carretera México Puebla, pero hasta 1933 - el crecimiento de esas poblaciones y, muy particularmente, el de la Ciudad de México, creó una fuerte corriente demográfica, dando origen a varias colonias en terrenos del antiguo vaso del Lago de Texcoco, estableciéndose en el Municipio de Chimalhuacán la mayoría otras en la Paz y en Ecatepec.

La construcción del bordo de Xochiaca, al evitar que fueran inundadas las colonias por elevaciones extraordinarias de nivel estimuló la afluencia de habitantes dentro del municipio de Chimalhuacán. El asentamiento de varios miles de personas obligó, desde 1947, a que el Gobierno Local designara un Representante radicado en las colonias que se hiciera cargo de diversas funciones administrativas especialmente vigilar la construcción de obras de urbanización.

La ejecución de algunas obras públicas en barrios populares del Distrito Federal, desplazó a quienes vivían en esas zonas en condiciones precarias, moviéndose muchos de ellos a las Colonias del Vaso de Texcoco.

Merece destacarse el hecho de que gran parte de la población económicamente activa de las colonias trabaja en el Distrito Federal. Desde 1961 se iniciaron gestiones para erigir un nuevo municipio - que comprendiera las colonias establecidas entre el bordo de Xochiaca y la carretera México Puebla, en la porción correspondiente al Estado de México; pero fue hasta enero de 1963 que el Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de Ley correspondiente, después de - - cuidadoso estudio y de haberse hecho un levantamiento topográfico del perímetro del futuro municipio; además se cuidó dispusiera de terrenos para panteón, salida de aguas negras, abastecimiento de -

agua potable, acceso a las carreteras federales, etc.

Según el Decreto respectivo, el municipio se creó a partir del 1o. de enero de 1964.

Apesar de la deficiencia de los servicios públicos, la población siguió concentrándose, como consecuencia de la dificultad para las personas de pocos recursos para disponer en el Distrito Federal de casas de renta reducida o terrenos de bajo precio para construir. Ante la grave situación, el Gobierno de la Entidad, junto con las autoridades administrativas, se abocaron a la solución de los más urgentes problemas obteniendo la cooperación del Gobierno Federal a través de la Comisión Federal de Electricidad y de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Las necesidades de la población que habita en los municipios del país son muchas y requieren de algunas soluciones inmediatas.

Y una manera de subsanar este problema es impulsar la cooperación de la población en una serie de trabajos de beneficio colectivo, que vayan creando un marco de bienestar interno mientras se impulsan medidas correctivas a nivel nacional, es decir, mediante el trabajo voluntario conseguiremos en la realidad el anhelo deseado por uno de los constituyentes de 1917, Horiberto Jara quien se pronunciaba en el siguiente sentido. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso.

SEGUNDA.- De lo expuesto a lo largo de los capítulos anteriores, hemos podido concluir que es imposible que el tratamiento de los múltiples problemas municipales se uniformice en esquemas que ignoren sus características particulares, por ejemplo, en 1981 el Manual de Administración Pública Municipal pretende ser el instrumento para la integración, funcionamiento y administración municipales olvidando que dentro de la unidad federal existe una diversidad geográfica, poblacional y de recursos que presenta marcadas diferencias y contrastes.

TERCERA.- Es necesario entender que el municipio no es sólo una forma de descentralización administrativa y política, como lo sustenta la teoría francesa, sino que es algo más que eso, por sus funciones propias de carácter constitucional y debido a que el municipio mexicano no es creado por un mecanismo de descentralización, sino que es una forma originaria que deviene de la propia Constitución General de la República.

CUARTA.- La verdadera naturaleza sobre el municipio radica en que no es una realidad social y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente.

QUINTA.- Su naturaleza del municipio es tanto política como administrativa, esto es; dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante la voluntad popular, por un lado, y presta servicios públicos, por el otro.

SEXTA.- La idea firme de esta investigación, es llevar aportaciones a los acervos de quienes integran los ayuntamientos (Presidente Municipal, Síndico y Regidores), así como para quienes colaboran en las administraciones municipales del Estado de México, buscando mejorar las necesidades colectivas de la población municipal.

SEPTIMA.- De los 121 municipios, la mayoría por muchos años han estado marginados en todos los aspectos y quizá sin ninguna posibilidad de conseguir su desenvolvimiento cabal, porque mientras en unos cuantos ayuntamientos existe una administración moderna y eficiente, en otros se aprecia el abandono, con formas administrativas incapaces de promover el desarrollo de sus comunidades.

OCTAVA.- La reforma municipal constitucional que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, reestructuró totalmente el artículo 115 Constitucional convirtiendo sus cinco fracciones en diez. El mismo artículo ha sido reformado en nueve ocasiones y en virtud de la última, que ya hemos estudiado, su nuevo texto vigente consta de ocho fracciones únicamente.

B I B L I O G R A F I A .

- Acta de los concejales: Archivo del Ayuntamiento de la Capital - de México.
- Bialsá Rafael: Principios del régimen municipal, De Palma. Buenos Aires, 1939.
- Bellver Antonio: Teoría del Municipio, Ed. Juan Montilla, Arjona 1924.
- Burgoa O. Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa. México 1984.
- Barandierian Rafael: Diccionarios de Términos Financieros, Ed. - Trillas 1986.
- Calzada Padrón Feliciano: Municipio Libre, U.N.A.M. 1983.
- Carpizo Jorge: La Constitución de 1917, U.N.A.M.
- Capitant Henri: Vocabulario, Ediciones de Palma. Buenos Aires. - 1981.
- Constitución General de la República: Artículo 115 Constitucional Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- De Lorenzo Neto Antonio: Problemas de Derecho Municipal, Revista 1954.
- Díez Manuel María: Derecho Administrativo, Ediciones de Palma. - Buenos Aires.
- De la Garza Sergio Francisco: El Municipio, naturaleza y gobierno, Ed. Ius, México, 1947.
- Diario Oficial de la Federación: Del 3 de febrero de 1983.
- El Estado de México: Panorámica Socio-económica, 1970 Tomo II.
- El Estado de México: Guía Turística Histórica y Geográfica de - México, Guías Promexa, 1984.
- E. Coquibus Juan: Diccionario Selectivo de Derecho, Ed. Voluntad 1967.
- Fraga Gabino; Derecho Administrativo, Ed. Porrúa.
- Flores Zavala Ernesto: Elementos de Finanzas Públicas, Ed. Porrúa 1965.
- Fernández y Cuevas José Mauricio: Jurisprudencia en Materia Fiscal. Ed. Ius, 1937-1970.
- Greca Alcides: Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, Universidad Nac. del Litoral, Santa Fé, 1943.
- Guía Técnica: Sobre Administración Pública Municipal, Ed. Por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- Gran Comisión Cámara de Diputados: Proceso Legislativo de la - - Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115.
- Gobierno del Estado de México, 1824-1984., U.A.E.M. 1985.
- González Flores Enrique: Manual de Derecho Constitucional, textos universitarios, S.A.

Herculano Alexandre: História del Portugal.

Jimenez Ottalengo Regina y Moreno Collado Jorge: Los Municipios de México, U.N.A.M.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1954: Tesis-890.

Jurisprudencia: Semanario Jud. de la Fed., Tomo XLI. p. 944.

Jurisprudencia: Semanario Jud. de la Fed., Tomo LII. p. 948.

Jurisprudencia: Semanario Jud. de la Fed., Tomo XLI. p. 844.

Longhi Luis R: Génesis del Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1946.

Los Derechos del Pueblo Mexicano; Tomo VIII, Congreso de la -- Unión Camara de Diputados L Legislatura, Ed. Porrúa.

León Miguel: Directorio para los Ayuntamientos, dedicado al C. - Coronel José Vicente Villada, Gobernador Constitucional del - - Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal.

Manual de Administración Municipal, México 1981.

Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario: Elementos Jurídico-Histórico del Municipio en México, U.N.A.M. 1979.

Moya Palencia Mario: Temas Constitucionales, U.N.A.M. 1978.

Macune Charles W: El Estado de México y la Federación Mexicana, - Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Moreno Padilla Javier: Glosario de definiciones, Ed. Trillas, -- 1985.

Martínez López Luis: Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Ecasa, 1982.

Montaño Agustín: Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas 1981.

Ochoa Campos Moises: El Municipio, su evolución institucional, - Colección de Cultura Municipal, 1981.

Ochoa Campos Moises: La Reforma Municipal, U.N.A.M., 1955.

Orozco y Berra Manual: Organización Política y Social de los - - antiguos mexicanos, Cit. por Muñoz y Ruiz Massieu.

Kendón Huerta Barrera Teresita: Derecho Municipal, Ed. Porrúa -- 1985.

Ruiz Massieu J. Francisco, Diego Valadez y Jorge Carpizo: Nuevo-Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa Hnos, 1983.

Rodríguez Ramón: Derecho Constitucional, U.N.A.M., México 1978.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; Tomo II p. 5335.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México: Septiembre-Diciembre, 1984. No. 22.

Sánchez García Alfonso: Historia del Estado de México, 1974.