

881309



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
Plantel Lomas Verdes

19
2Ej.

con estudios Incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México,
Número de Incorporación 8813-09

LA NECESIDAD JURIDICA DE LA AMPLIACION
DEL EJERCICIO DEL AYUNTAMIENTO EN LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO

Tesis que imparte el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

RODOLFO LOPEZ OLVERA

DIRECTOR DE LA TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL ACOSTA ABARCA
REVISOR DE LA TESIS: LIC. YOLANDA GARCIA GUTIERREZ

Naucalpan, Estado de México, 1994

**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.

A mi Padre:

Te agradezco, por enseñarme que en la vida, sólo se puede triunfar con trabajo, dedicación, lealtad y honestidad; aunadas al amor, al respeto y a la familia, gracias por haber logrado juntos esto, y dejarme una herencia en vida, que fue nuestro sueño, el de ser un profesionista y por forjar en mí un hombre.

A mi Madre:

Tú que con ternura, amor, dedicación, bendiciones y oraciones, lograste lo que un día soñaste y ahora es una realidad; siempre me inculcaste que no hay que engrandecerse, ser humilde y tratar a todos por igual. Aprendí de tí, que todo lo que se quiere se puede, y el triunfo de la justicia es la verdad, gracias por tus consejos y por ser una madre ejemplar.

Al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y Familia:

El tiempo y el espacio se cruzan, compartimos una gran responsabilidad, para el pueblo que nos vio nacer, usted como el primer mandatario de ésta gran nación y yo como un profesionista que nace con todo el entusiasmo de dedicar y dar lo mejor de mí. A su familia por ser ejemplar y esperando que de éste trabajo, encuentren la semilla del profesionista.

Al maestro y Licenciado Mario Ruiz de Chávez y García:

A usted, que como hombre ejemplar en la vida política de éste país, me enseñó que con humildad, honestidad, dedicación, justicia y con la Ley en la mano, se puede aspirar al lugar más alto, que es el de ser un servidor público.

A mis Profesores Miguel Angel Acosta Abarca y Lic. Yolanda García Gutiérrez:

Por ser quienes dedican su vida y tiempo a la docencia y lograr el sueño de muchos, gracias por el tiempo y dedicación; porque sin ustedes, esto no hubiese sido posible.

"LA NECESIDAD JURIDICA DE LA AMPLIACION DEL EJERCICIO DEL AYUNTAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I. "ANTECEDENTES HISTORICOS EXTRANJEROS DEL MUNICIPIO"

- 1.1. GENERALIDADES
- 1.2. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ROMA
- 1.3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN GRECIA
- 1.4. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN FRANCIA

CAPITULO II. "ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO"

- 2.1. PRELIMINARES
- 2.2. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PRECOLONIAL
- 2.3. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL
- 2.4. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE
- 2.5. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

CAPITULO III. "MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO ACTUAL"

- 3.1. GENERALIDADES
- 3.2. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO LIBRE,
ARTICULO 115
- 3.2.1. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

- 3.3. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO, EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO
- 3.3.1. REFORMAS A LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO EN TORNO AL AYUNTAMIENTO
- 3.4. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO
- 3.5. BANDO MUNICIPAL

CAPITULO IV. "SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO"

- 4.1. PRELIMINARES
- 4.2. CONFORMACION DEL ESTADO DE MEXICO
- 4.3. ESTRUCTURA ACTUAL DEL MUNICIPIO
- 4.4. CONSIDERACIONES PERSONALES ACERCA DE LA PROBLEMATICA DE LA ANTERIOR ESTRUCTURA Y PROPUESTA DE FONDO

CONCLUSIONES GENERALES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

INTRODUCCION

Es en México en el año de 1987 donde a partir de las Reformas Constitucionales referentes al municipio, toma mayor fuerza el mismo; y adquiere con ésto un mayor interés de la opinión pública, políticos, partidos políticos, catedráticos entre otros; por lo que el municipio libre en México, comienza a dar vestigios de lo importante que debe ser para cualquier mandatario, no sólo de México, sino del mundo en general. Para proporcionar los apoyos y recursos necesarios, así como el de poner a los mejores hombres en las contiendas electorales, ya que México cuenta con 2378 municipios, de los cuales desafortunadamente la mayor parte de ellos han sido y siguen siendo gobernados por gente sin preparación profesional; de ahí que el presente trabajo, hace un análisis jurídico social, con el cual se pretende hacer reflexionar a la sociedad mexicana en cuanto a la necesidad de ampliar el término de los ayuntamientos de 3 a 6 años, ya que surge como una necesidad, no sólo para México, sino para el resto del mundo, que cada día busca una democracia con gobiernos más justos, honestos y de mayor apertura hacia la sociedad, porque en tan sólo en menos de 6 años estaremos en el año 2000, meta por superar con los más grandes adelantos tecnológicos, espaciales, sociales, culturales, etc., de la humanidad.

Pero lo que nos interesa es nuestro pueblo, porque sabemos que México va a la vanguardia de los países subdesarrollados y la célula primordial de todo gobierno, comienza por los municipios con sus respectivos ayuntamientos, es así

como en el primer capítulo de nuestra investigación, titulada "Antecedentes Históricos Extranjeros del Municipio", señala algunas de las sociedades con más evolución jurídico-social del mundo como: Roma, Grecia y Francia; en el segundo capítulo, denominado "Origen y Evolución del Municipio en México", consideramos 4 épocas, por las que han acontecido grandes sucesos históricos: Epoca Pre-colonial, Colonial, Independiente y Contemporánea; de ahí pasamos al tercer capítulo, denominado "Marco Jurídico del Municipio en el México Actual", adentrándonos en el Marco jurídico Constitucional del municipio libre en el Artículo 115 y sus reformas, así también el marco jurídico en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con sus respectivas reformas, estudiando y analizando la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, y el último y cuarto capítulo, llamado "Situación Actual del Municipio en el Estado de México", con sus respectivas consideraciones personales acerca de las necesidades de ampliar el término de los ayuntamientos.

En la medida en que se logre alcanzar el espíritu del Artículo 115 Constitucional y se alcance, el municipio autónomo, libre, independiente y autosuficiente, en esa medida, nuestro Estado Mexicano habrá alcanzado la auténtica democracia, el verdadero Federalismo y consecuentemente nuestro pueblo, nuestra Federación será auténticamente libre y feliz; ojalá que nuestra inquietud, pueda servir de semilla para ese florecimiento.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS EXTRANJEROS DEL MUNICIPIO

1.1. GENERALIDADES

Para dar comienzo con el presente trabajo, hablaremos sobre el origen del municipio en el devenir de los pueblos históricos antiguos más avanzados que contaban con instituciones semejantes a los que hoy conocemos como municipio. Es difícil determinar con exactitud las funciones que desempeñaban dichas instituciones debido a que los historiadores no profundizan muchos acerca del desempeño de las mismas para auxiliar en la administración pública de estos pueblos.

Además debemos tomar en cuenta dos cosas, primeramente que a pesar de su adelanto, no contaban con bases tan sólidas como las actuales, ya sea para legislar o para gobernar, y segundo, tampoco contaban con la población que en nuestro tiempo tenemos; ambos factores daban como consecuencia que el gobierno antiguo fuera muy centralizado y no se apoyaran en otros organismos para auxiliarse.

Es importante analizar las características de estos pueblos, porque son ellos los que nos heredaron sus costumbres y tradiciones, sus leyes e instituciones que ahora sirven de base para regimios como sociedades independientes unas de otras, respetando la soberanía de cada estado.

Hemos elegido tres pueblos para observar históricamente al municipio y la razón de su elección se debe a que nosotros consideramos que en su época fueron los más desarrollados en muchos aspectos, como fue el pueblo griego, determinante para asentar los principios de gobierno democrático, el gran imperio romano, con toda su majestuosidad y grandeza en cuanto a legislación se refiere, también dio a la humanidad las primeras semillas para legislar, sobre todo en materia civil, y por último, el pueblo francés grandioso en su tiempo no sólo por sus conquistas, sino porque con él se deja ver mejor lo que el Municipio constituye como organismo autónomo y auxiliar de la administración pública de un pueblo.

Todas estas culturas desarrolladas en el viejo continente, integran lo más destacado, sin olvidar a nuestra madre patria, España, la cual por ser quien nos colonizó y nos dio su cultura, la veremos en el segundo capítulo por considerar nosotros que así lo merece.

Así nuestra inquietud en este primer capítulo de nuestra investigación consiste en conocer fundamentalmente cuáles son los antecedentes históricos del municipio, tanto en lo externo como en lo interno para así, estar con posterioridad en la posibilidad de adentrarnos en el conocimiento del municipio en México.

1.2. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ROMA

El pueblo romano, se empezó a formar dos milenios antes de Jesucristo, con los asentamientos en la península itálica por pueblos arios, que eran enérgicos, se dedicaban al pastoreo y tenían una organización familiar de tipo patriarcal. Este pueblo expulsó a los pobladores de esas tierras hacia el norte de Italia y sur de Francia. Varias oleadas de pobladores arios se presentaron en la península para habitarla.

Pero el pueblo griego también comenzó a llegar a Italia en busca de tierra fértil, debido a que en Grecia las tierras productivas eran muy escasas y no eran suficientes para satisfacer la necesidad alimenticia de los pobladores y para el pastoreo de sus animales. De esta forma, el pueblo romano se empezaba a formar, o sea que no se trataba de una raza pura sino más bien de una mezcla de pueblos que buscaban en Italia mejores condiciones de vida.

Aunque los historiadores romanos de aquella época, ligaron el origen de Roma con la mitología griega, Eneas al salir de Troya se establece en Italia y se casa con una princesa del Lacio; su hijo fundó Alba Longa, y posteriormente otro de sus descendientes, Amulio destronó a su hermano Numitor, mata a sus hijos varones y a su hija la condena como sacerdotiza de Vesta, a virginidad perpetua. El Dios Marte intervino e hizo que la sacerdotiza diera a luz a dos gemelos, los cuales, abandonados en el Tiber por órdenes de su tío son cuidados y alimentados por una loba, siendo

educados posteriormente por un pastor, según la leyenda, estos gemelos crean muchos conflictos, motivo por el cual son llevados a la presencia del rey ante quien se descubre la verdad de su origen. La población de Alba Longa se unió a los gemelos para destronar al usurpador y reponer en el trono a Numitor; una vez logrado, Rómulo y Remo se retiraron para fundar su propia ciudad o sea Roma, esto aconteció el 21 de abril de 753 antes de Cristo. (1)

En una combinación de realidad y mitología, los historiadores romanos relatan los inicios de la monarquía romana, donde según el primer rey creó y organizó la tierra en cuanto a su propiedad; el segundo rey dio a Roma su religión derivada de sus pláticas nocturnas con una ninfa. Tulio Hostilio creó las normas de guerra, y posteriormente al cuarto rey, los etruscos invaden Roma y empiezan a gobernar, siendo el primer rey etrusco, Tarquino el antiguo, sin que se perdiera la organización de gobierno ni la estructura de su pueblo, pero tras una serie de descontentos y malestar del pueblo romano, Tarquino el soberbio, provoca que nazca la República en el año 509 ó 510 A.C.

(1).- Floris Margadant, Solis, Guillermo. "Derecho Romano", Edit. Esfinge, S.A., "X" Edición, México 1984; págs. 7-10.

Junto al rey, surgen otras dos figuras importantes para gobernar en Roma; primeramente tenemos al senado, derivado de la palabra "senes" que significa "ancianos", o sea que los ancianos eran quienes ayudaban al rey a gobernar, los senadores eran designados por trescientos grupos de familia. La otra figura son los comicios, se trataba de una asamblea de los ciudadanos, en las cuales había distinción entre el poder decisivo que cada una aportaba. Para poder expedir una ley, era necesario la conjunción de estas tres figuras, primeramente el rey proponía una ley la cual era aprobada por los comicios, para finalmente ser ratificada por el senado. (2)

Pensamos que en ésta época, Roma no se encontraba muy poblada, por lo que no fue necesario crear más instituciones que auxiliaran al rey en sus funciones gubernamentales, la antigua Roma estaba constituida por gentes (familias), cada gens a su vez, integrada por una confederación de domus (familias).

En cada domus encontramos un paterfamilias, monarca absoluto de su familia, el cual detentó el *ius familiae* sobre sus hijos, nietos, nueras, esposa y demás personas que de él dependían y estaban sujetas a su patria potestad.

Este personaje fue, pues el sacerdote o sumo pontífice de su familia, el supremo juez, al grado de que en un principio tenía el *ius necisque*, es decir la facultad de poder disponer de la vida de sus miembros hasta que paulatinamente se le fue respetando éste en la medida en que se transitaba del gobierno monárquico absolutista Romano a gobiernos democráticos.

Naturalmente que la aplicación que el *ius familiae* quedaba a cargo de este personaje, pero solo respecto de su propia familia y personas que sin tener ningún vínculo de consanguinidad con este estaban sujetos a su patria potestad.

De esta forma, con pasos agigantados por su crecimiento territorial y de población, el pueblo romano pasa a la etapa de la República. Como es sabido, el imperio romano se dedicaba a invadir y colonizar nuevos territorios, tan creciente era su nuevo territorio, como creciente era su necesidad por controlar y gobernar esos lugares, así como otros pueblos con los que celebraba convenios y tratados para adherirlos al imperio. Todos estos pueblos y territorios se encontraban dispersos por toda Italia, unidos por grandes caminos que servían de enlace comercial con Roma.

Es así como surge una figura similar al municipio, en cada región es nombrado un administrador, como lo afirma el maestro Guillermo F. Margadant, al decirnos: "Fuera de Italia, en las provincias, Roma está representada por un administrador romano y un reducido grupo de colaboradores. Este precónsul o propetor fue nombrado siempre por un solo año. Defendía los intereses de la metrópoli y administraba justicia entre los ciudadanos romanos; por lo demás, no se

interesaba mucho por su provincia. Mientras en ésta no hubiera tumultos y se pagaran puntualmente los tributos, la población disfrutaba de amplia libertad". (3)

Un grave defecto de este sistema de cambio de administrador por año daba como resultado que lo que menos importaba era gobernar, sino más bien saquear el patrimonio, estos administradores eran corruptos lo que se vio mucho peor al final de la época republicana.

Como vemos, el imperio romano sabía que no era posible controlar a su pueblo desde Roma, había que controlar y administrar a los demás territorios, y la manera de hacerlo era a través de un administrador que desafortunadamente para los romanos, éstos no eran honestos, pero ello se debía al período tan corto por el que se les nombraba.

En la tercera y última fase del Imperio, se ve marcada por un deterioro en todos los planos, no solo en el ámbito político, también lo estaba el cultural, económico, de vivienda, etc.. Todo da comienzo cuando el emperador Octavio, que más tarde se nombra a Augusto, el cual rechaza toda idea de compartir el poder con el Senado y decide desintegrarlo, y para lograrlo quiere dar la impresión de estar restaurando Roma en su forma de gobierno republicana a través de la paz, ya que para esa época, Roma y toda la península, sufría de guerras civiles. A esta etapa se le ha denominado como la fase del Imperio.

(3).- Opus cit. pág. 36

Primeramente, el emperador Augusto reúne en su persona facultades propias de varios sujetos que desempeñaban en la República, se convierte en Cónsul y Procónsul, tiene derecho de veto, es censor con lo que lo faculta a llevar el control del Senado, es Presidente del Senado, Jefe de la Annona (organización central para el abastecimiento alimenticio de Roma), Director de la moneda, Supremo Jefe militar en otros cargos. Todas estas funciones se daban en la República pero a diferencia que ahora solo recaen en una sola persona.

Reorganizó al Senado, al ejército y administraba personalmente varias provincias. Su fortuna privada llega a ser mayor en muchas ocasiones, que el erario público, razón por la cual en infinidad de veces le hace generosos préstamos. Introduce a muchos de sus esclavos en la administración pública, dándoles varias recomendaciones, y por último, personalmente administra a varias provincias.

Por todos estos motivos, el Imperio decae, las instituciones, estructura y organización desaparecen en muchos casos, como en el caso de los administradores de las provincias, los cuales en su estructura se asemejaban a un municipio. La capital del Imperio dejó de ser preponderantemente Roma, ésta era cambiada según los deseos del embajador en turno. (4)

(4).- Opus cit. pág. 28

1.3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN GRECIA

El ritmo del progreso político y social en el mundo antiguo no fue del todo igual. Surgieron ideas e instituciones primitivas, formas de gobierno, en algunos pueblos su sistema de gobierno era más avanzado y sin embargo otras instituciones todavía se seguían conservando en otros. Un buen ejemplo puede observarse en los pequeños grupos de familias que se establecieron como Estados Independientes, cada uno de ellos trabajando por su propia cuenta y con su propia sede permanente o temporal. Dentro de estas familias se nombraba a un jefe de familia, el que era seleccionado por ser el guerrero más poderoso o el más anciano, el más sabio, y el cual tenía el poder de ser sacerdote, mago y juez. Esta organización de los pueblos antiguos continuó siendo la base de gobierno más común. De esta manera puede decirse que en esta fase histórica no podemos hablar propiamente de un "estado". Ello sin embargo, no significa que las polis griegas como cualquier sociedad primitiva contasen con una organización política, jurídica, económica y social.

Posteriormente, este tipo de organización se vio afectada cuando surgieron nuevas familias por la unión de miembros de diferentes grupos, lo que trajo como consecuencia que esos núcleos se integraran y crecieran. Estos pueblos se hicieron más progresivos modificando su sistema de gobierno, siendo en su mayoría gobiernos monárquicos absolutistas, cuyos atributos y naturaleza eran el reflejo de los particulares antecedentes históricos. Especialmente en oriente, el rey era concebido como la personificación de un Dios, o bien como el divino descendiente del Dios

fundador de la dinastía o pueblo que se tratara. Lo que dio a esta organización política un matiz de monarquía teocrática, militar, oligárquica y sacerdotal.

El pueblo griego no fue la excepción a este sistema de gobierno, al principio, la economía griega se basó originalmente en la agricultura y en el pastoreo; sin embargo la cantidad de grano producido por la tierra era insuficiente y limitado, escaseando las posibilidades de extender la superficie dedicada a pastos. Como pasa en la actualidad, las grandes fincas crecieron a expensas de vecinos débiles, o sea que los peces gordos se comían a los flacos. Se tomaron medidas para controlar y ayudar a la población más pobre. En algunas comarcas, los pobres quedaron sujetos a causa de deuda, al suelo, en algo parecido a la servidumbre, en otras fueron enviadas como emigrantes a colonias distintas, donde la tierra fue inicialmente dividida en lotes iguales. Pronto hubo escasez de tierras y se crearon pugnas entre varias polis; esto dio origen a una codificación de leyes por escrito, eliminando así la tradición oral, el cual, su conocimiento era exclusivo de un reducido número de nobles. Es así como obtenemos los primeros códigos legales, como son el espartano, atribuido a Licurgo, los de varias ciudades cretenses, las leyes draconianas y solonianas en Atenas, y los códigos de Zalenco en Locris. Diócles en Siracusa, Carondas en Catania y Pitaco en Mitilene.

Seguidamente, los nuevos ricos trataron de participar también en el poder político y los nobles, con su tradicional perspectiva egoísta, continuaron defendiendo el monopolio. De esta lucha surgieron excepcionales hombres de gran capacidad,

interesados en la justicia social o en busca del poder para ser ellos mismos los dictadores. (5)

LA PRIMERA DEMOCRACIA.

Por fin, tras nuevas luchas, se vino a establecer en Atenas, la forma de gobierno que la ha hecho famosa, la Democracia. Según nos relata la historia, su creador fue miembro de la familia de los AlcMeónides, llamado Clístenes, que se puso al servicio del pueblo. Elegido arconte en el año 508 a.C., anuló la división toda vía clasista de Solón para establecer una nueva consistente en 10 grupos llamados "demos", en los que estaban integrados todos los ciudadanos de Atenas, sin atención a su nacimiento o fortuna. Se da así un paso trascendente de la monarquía a una democracia que favorece naturalmente y da mejores alternativas a la clase social económicamente débil.

Cada demos tenía su propia asamblea en la que se dividían los asuntos políticos y se elegían por suerte 500 representantes que formaban una camarada denominada Bulé, cuyos miembros cobraban, pero no podían ser reelegidos. También se designaban anualmente 9 arcontes que representaban el poder ejecutivo; el primero de ellos se llamaba Epónimo, porque era el que le daba el nombre al año, el segundo o basileos (rey), era el que precedía los oficios religiosos; el tercero Bulemarc, desempeñaba el papel de ministro de guerra actual, y los otros 6 se llamaban Temostetes, es decir cumplidores de la ley, eran una especie de jueces.

(5).- Opus Cit. págs. 36 y 37

Todos los ciudadanos podían acceder a estos cargos públicos, aún cuando en la práctica, por lo menos por algún tiempo, sólo los desempeñaron representantes de familias adineradas. La democracia instituida por Clístenes quedaba completada con la práctica llamada Ostracismo, según la cual quedaba al arbitrio de la Asamblea, el destierro de un político cuya actividad no fuera del gusto de los ciudadanos.

Pero todas estas instituciones se mantuvieron independientes entre sí en las diferentes polis de Grecia, cada ciudad se auto-administraba tales como: Atica, Atenas, Esparta, Corinto, Tebas, entre algunas de ellas, tenían hasta su propio ejército, y en ocasiones cuando las batallas se tornaban más difíciles, se solicitaba ayuda de una ciudad a otra. Estableciéndose así una alianza entre dos o más ciudades desde el punto de vista exclusivamente militar, tanto ofensiva como defensivamente repartiéndose en su caso el botín obtenido por el predominio sobre las demás tribus o ciudades enemigas; pero conservando cada una de estas polis aliadas su propia organización administrativa, política, económica y social, que viene a demarcar los primeros antecedentes de la que con posterioridad conoceremos como la célula primaria de toda organización Estatal, como lo es el municipio.

Como observamos, el pueblo helénico, no instituyó formalmente organismos parecidos al ayuntamiento o al municipio debido a que eran ciudades independientes unas de otras, pero su gobierno sirvió de base para integrar no sólo a otros pueblos antiguos contemporáneos de éste, sino que aún en nuestros días seguimos las prácticas de ellos, afirmando que el municipio está estructurado en un sistema

muy similar al griego. (6)

(6) .- Anónima, "Historia Universal Marín, Los tiempos antiguos", Vol I., Edit.
Marín, Barcelona 1980, 3a. Edición, págs. 205-8.

1.4. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN FRANCIA.

Este pueblo durante la Edad Media (S.V.- S.XV D.C.) se caracterizó por sus clases sociales, que eran el feudo, la nobleza y los plebeyos, explicados de otro modo, el feudo estaba compuesto por las personas dueñas de las tierras que tenían dinero, la nobleza estaba constituida por los gobernantes y por último, los plebeyos eran todos aquellos que no contaban con recurso alguno más que su fuerza de trabajo, misma que ponían al servicio de la clase noble.

La carencia de instituciones se manifestó muy pronto en todos los órganos de la autoridad, lo que trajo como consecuencia una anarquía total que hizo soplar sobre Francia, un viento de pánico por todos los disturbios que engendró. El campo cesó de abastecer a las ciudades y por todas partes la población rural exigía que cesaran los derechos feudales, los cuales como es sabido, consistían en dar sus tierras a los plebeyos para que estos las trabajaran, pagándoles por ello un precio muy bajo; ubicándolos en una dependencia equiparable a la que tiene el esclavo con su amo; dentro de la cual, el dueño de la tierra solo se preocupó para que el siervo tuviera lo suficiente para subsistir y seguir trabajando con el tiempo.

También gran parte de la nobleza tuvo que renunciar a sus derechos, y en muchos casos cuando se negaban a ceder, hubo asaltos, pillaje y asesinatos. En las grandes ciudades como Lyon, Amiens, Burdeos, Dijón, Nantes y Montpellier, los electores siguiendo el ejemplo de París, obligaron a los ayuntamientos a compartir el poder con los delegados nombrados por ellos, y al cesar en sus funciones los

magistrados reales, las tropas, que en numerosos sitios habían dejado de recibir sus pagos, se amotinaban. Es decir la estructura política señalada es la de un Gobierno Monárquico dentro del cual las provincias cuentan ya con una estructura Municipal comandadas por la propia nobleza. Esto provocó el conflicto antes mencionado, pero principalmente la situación prevaleciente de los siervos o plebeyos respecto de los señores feudales; produciéndose así los amotinamientos aludidos.

Todas estas circunstancias, arrastradas durante varios siglos, ocasionaron, como hemos visto, el descontento de la población que más tarde daría origen a la Revolución Francesa.

Ante la ausencia de un Estado bien consolidado en Francia, muchos ayuntamientos se vieron obligados a surtir y satisfacer las más urgentes necesidades de la administración, así como para asegurar el orden y la seguridad pública. Por todas partes se crearon milicias ciudadanas. Francia se dislocó en Municipios Autónomos que de manera espontánea, se federaban alrededor de los grandes centros urbanos.

Bajo las ruinas de la vieja monarquía centralizada, Francia se agrupaba en una federación de municipios.

Años más tarde, Francia entraba en una conflagración armada de carácter civil, o sea, en la revolución. Cuando ésta dio inicio, en 1789 el Estado francés ya contaba con diversas instituciones como la "Asamblea Nacional Constituyente", "La

Asamblea Legislativa", las que lógicamente establecían las leyes que debían regir en el Estado y en los municipios. El clero jugaba un papel muy importante en esta época, el mismo, se dividía en dos clases, el alto clero que estaba constituido por aristócratas que figuraban en las camarillas de Versalles y, el bajo clero, extraído del pueblo y compartía la miseria de éste.

Después de la revolución, con la aparición de Napoleón Bonaparte, muchas de las instituciones que existían desaparecen, tras conquistar Italia, Egipto, derrotar a los austriacos y toda una serie de acontecimientos militares, Napoleón consigue ser nombrado Cónsul Vitalicio con la facultad de poder nombrar a su sucesor. Una aportación muy importante de éste personaje en la historia de Francia, fue la creación de su Código Napoleónico (1804-1808). Así, los municipios existentes continuaron sin tener mayor relevancia, debido a que Bonaparte sólo se dedicaba a conquistar nuevas tierras y nombrarlas Repúblicas Francesas. (7)

(7).- Pirenne, Jacques, "Las Grandes Corrientes de la Historia", Edit. Cumbre 19a. Edición, México 1983, pág. 13.

El Código Napoleónico de corte eminentemente liberal; "...que legitima los derechos asociados con la propiedad privada..."(8); y que por otro lado "...Otorga significativas facultades al Estado para intervenir en las diferentes esferas de la vida social. Muchos códigos civiles se basan total o parcialmente en este ordenamiento jurídico acerca de él Donald Dozer señala que:..." La aceptación del poder supremo y globalizador del Estado, entonces, es la herencia a la América Latina. El Derecho Romano y su derivado Código Napoleónico que forman la base del sistema legal de la América Latina, exaltan la autoridad del Estado a pesar de la exitosa resistencia de los Latino-americanos a España, Portugal y Francia, durante las guerras de la independencia, la tradición del absolutismo Gubernamental y la autoridad central del Estado como factores decisivos en la vida humana..." (9)

(8).- Gil Díaz, Francisco y M. Fernández, Arturo (compiladores). "El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana", Edit. Fondo de Cultura Económica, ITAM, México 1991, pág. 27.

(9).- Opus cit. pág. 28

En conclusión puede señalarse que en la fase histórica, Francia ya cuenta dentro de su estructura política con la figura del municipio como tal, mismo que constituye la célula fundamental del Estado; esta por demás señalar la gran influencia que los enciclopedistas franceses aportaron al mundo y a sus formas de Gobierno para así aspirar a sistemas de gobiernos democráticos donde la figura del municipio, es de total importancia para el desarrollo.

CAPITULO II

ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1. PRELIMINARES

En éste capítulo, desarrollaremos el concepto municipal desde nuestros pueblos antiguos; veremos las culturas más importantes y representativas por sus adelantos científicos y su forma de gobierno. Para pasar posteriormente a la época de la colonización española, quienes nos heredaron todas las instituciones legislativas con que contaban, y precisamente, una de esas instituciones fue el municipio, siendo éste, el primer legado importante que la corriente colonizadora dejó en nuestro país.

Analizaremos el papel fundamental que ha jugado el municipio a lo largo de la historia mexicana, como piedra angular del gobierno.

Decimos esto porque es la base de la pirámide de nuestro gobierno, siguiendo en orden ascendente el Gobierno Estatal y hasta la cúspide en la instancia federal.

La propia constitución política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice:
"EL MUNICIPIO ES LA ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS ".

A través de esta división minuciosa de gobierno, se pueden resolver un sin fin de problemas y necesidades locales que solo conciernen a un pequeño territorio. Es así como la corona Española atendía sus necesidades, por medio de municipios establecidos en España y que luego nos trasladaron éste sistema a nuestro territorio.

2.2. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PRECOLONIAL.

El origen de nuestros pueblos indígenas se remonta mucho tiempo atrás a pesar de sus diferencias lingüísticas y políticas, surgieron de la misma estirpe racial, con características físicas y mentales similares. Eran de complejión morena, de pómulos anchos, cabello negro, lacio, con poco vello en su cuerpo. Más que agresivos eran gente pacífica, y su trato cortés fue más bien todo un ritual; frecuentemente celebraban festivales religiosos concediendo poco valor a la vida humana, importaba más la tribu que un sujeto en particular, tenían pues un concepto claro de la vida en comunidad a través de la cual era fácil la asistencia recíproca entre los miembros de una misma tribu; aunque también se dedicaron principalmente a la guerra con otras tribus enemigas, la base económica de sus sociedades era extremadamente frágil. Su principal fuente de alimentación y sustento era el maíz, cuando este se encontraba maduro, las mujeres lo molían y lo convertían en harina amasándola para formar una pasta con la que hacían tamales o tortillas, las cuales cocían por medio del fuego producido por carbón, también sembraban frijol, conocían el empleo del chocolate, y aunque comían carne, pescado, aves, su alimentación era básicamente vegetariana. Tenían una religión politeísta.

Debido a ésta última característica, los sacerdotes jugaban un papel fundamental en la vida de estos pueblos; estrechamente a ellos se encontraban los caciques, quienes encabezaban a la tribu durante la guerra y cuyos poderes ocasionalmente se convertían casi en monárquicos. Entre las tribus más avanzadas

empezaban a surgir una clase de nobleza secular, algunos de sus componentes poseían esclavos.

De esta manera a nosotros nos interesa revisar la fase histórica inmediata anterior a la llegada del conquistador español; esta fase es conocida como el horizonte histórico y está comprendido del año 1300 al año 1521, éste último de la caída de la gran Tenochtitlán.

En esta fase ya encontramos una división de clases sociales, como ha quedado reseñado en líneas anteriores, distinguiéndose dos clases sociales principalmente: la clase social dirigente que forma a su vez parte de la nobleza dentro de la cual encontramos a la clase gobernante, a la clase militar o guerrera, a la clase sacerdotal y finalmente a los pochtecas o comerciantes.

Es interesante resaltar también que en esta fase los indígenas mexicanos contaban con toda una organización política, social, económica y jurídica. Relevante la organización señalada tuvo las características de ser una monarquía hereditaria, teocrática, militar, oligárquica y sacerdotal.

La otra clase social lo era la baja o económicamente débil y ésta estuvo formada por los Macehuales, Tlamemes, Mayeques y esclavos que en términos generales eran los poseídos de la sociedad Náhuatl.

Nuestro objetivo fundamental en el presente inciso es conocer si en esta fase histórica aparece o no la figura del Municipio Mexicano; para ello consideramos necesario establecer aunque sea en una forma muy general, la organización político social de estos pueblos; debiéndose decir que en un principio, a la llegada de los españoles, las tribus o reinos mas poderosos que encontraron los españoles fueron los reinos de México, Tacuba y Texcoco. Estos entre sí, constituyeron una triple alianza tanto defensiva como ofensiva en lo militar, siendo su objeto fundamental someter o conquistar a las demás tribus enemigas, para que con el correspondiente sojuzgamiento se exigiera a éstas el pago de un tributo repartiéndose el botín entre los aliados, correspondiéndoles según el maestro Lucio Mendieta y Núñez a los reinos de México y Texcoco. Las dos quintas partes de ese botín y la quinta parte correspondió al de Tacuba que era el más débil de los tres. Debe recalcarse que esta alianza se dio para los efectos militares ya que cada uno de estos reinos contaba con su propia organización político social interna.

Incluso cuando estas conquistaban a otras tribus, la tribu conquistada se comprometía al pago del tributo; en algunas ocasiones se les privaba de las mejores tierras y sin embargo, el conquistador era estrictamente respetuoso de la organización interna incluyendo las autoridades de las tribus vencidas. Así que quede claro que la organización político administrativa de la tribu conquistada era respetada. (10)

(10).- Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario". Editorial Harla. Ira. Edición México, 1987. Págs. 30-31.

ESTRUCTURA POLITICO-SOCIAL DE LOS AZTECAS

Tomamos como referencia a uno de los integrantes de la Triple Alianza como era la de los aztecas. Esta estructura es válida para otros reinos de la época a que nos estamos refiriendo en principio, nos debe quedar claro que en esta época, la organización política es trivial, y dentro de un sistema patriarcal donde parte de la nobleza, constituye la clase social dirigente, producida ésta, bajo los lineamientos de un sistema de gobierno monárquico absolutista donde la cabeza la constituye el Tlacatecuhtli, Tlatoque o Hueytlatuani, o supremo señor; al inicio de esta estructura la elección del monarca se hizo a través del voto directo del pueblo; después esta elección se transformó en indirecta produciéndose a través de cuatro supremos electores quienes eran designados en votación directa por el propio pueblo. Estos cuatro supremos electores una vez que se realizaba el nombramiento del Hueytlatuani, pasaban a formar el consejo supremo del señor o Tlatocan y al mismo tiempo se designaba por el pueblo a cuatro nuevos electores para elecciones futuras; sin embargo, no cualquiera podía ser Tlatoque pues eran requisitos indispensables para estar en la posibilidad de lograrlo y pertenecer a la nobleza, emparentando con el anterior monarca y además haber sido educado en el Calmecac, institución en la cual se enseñaba al educando buenas costumbres, astrología, astronomía, matemáticas, historia, canto, formación humanística y sobre todo retórica; para el buen manejo del lenguaje.

De esta manera la estructura político-social económica estaba bien delimitado en esta fase, de igual forma la superficie territorial dentro de la cual se ejercía este

poder político, monárquico, oligárquico, teocrático, militar y sacerdotal fue clasificada en razón al linaje a la clase social y a los fines propios que se dieron a los diversos tipos de tierras que se producen durante esta fase de acuerdo con la mayoría de los tratadistas, entre ellos, Kolher, Mendieta y Núñez, y Medina Cervantes, coinciden en que la clasificación de las tierras y los regímenes de propiedad imperantes en esta etapa fueron los siguientes:

En principio, el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria se dividen en tierras colectivas y privadas. Dentro de las primeras se distinguen a las tierras públicas y a las tierras comunales también, se consideran las llamadas tierras de conquista.

En seguida procedemos a hacer una referencia general de estas diversas formas en las que se manifestaba la propiedad, tomamos como base al pueblo azteca remarcando que "...para ellos era determinante la clase social, el objeto al que estaba orientada la producción de la tierra y el tipo de cultivo y la posesión que se ejercían sobre la heredad, de ahí el empleo de colores para distinguirlas: El amarillo claro era de los barrios (o calpullallis), el púrpura del rey y el encarnado de los nobles..." (11)

(11).- Opus Cit. pág. 36.

LAS TIERRAS PUBLICAS ESTAN INTEGRADAS POR LAS SIGUIENTES ESPECIES:

1.- TLATOCALLALI- Estas son el conjunto de tierras de la organización política azteca que se entregaban al TLATOQUE o rey en función de su cargo, las mismas debían estar cercanas a los pueblos donde tenía su domicilio el supremo señor y eran las de mejor calidad. Estas tierras se le entregaron para que desempeñara su función pública y eran independientes de su patrimonio particular, propias de las cuales el TLATOQUE sí tenía pleno dominio.

2.- TECPANTLALLI- El (TECPANPOUHQUE) era el palacio y el (TECPANTLALLI) consistía en la superficie de la tierra que recibían los nobles que servían al palacio, usufructuaban estas tierras, ya que a la vez financiaban los gastos de gobierno, así como la conservación y el mantenimiento de los palacios.

Estas tierras no se podían enajenar, pero sí era posible heredar a sus sucesores pero, si el detentador de esta heredad caía en pena o era separado del cargo, o la familia se extinguía, el predio se reincorporaba al patrimonio del rey.

También éstas tierras eran trabajadas generalmente por los Macehuales, es decir, por la clase social baja carente de un sólido patrimonio que le posibilitara autonomía económica; de hecho la principal fuente de ingresos de los Macehuales era su fuerza de trabajo que ponía a disposición de la clase alta.

3.-TEOTLALPAN- Eran las superficies de tierras que se destinaban a sufragar los gastos del culto religioso, y en mantenimiento de los templos. El trabajo también lo realizaban los Macehuales o bien arrendatarios.

4.-MILCHMALLI- Superficie de tierras destinadas a sufragar los gastos de guerra y mantenimiento del ejército; también eran trabajadas por Macehuales o bien eran arrendadas.

5.-PILLALLI- Eran aquellas tierras entregadas a los nobles por alguna de las circunstancias siguientes:

a) Por servicios prestados al rey; en este supuesto no podían enajenar estas tierras que recibían, solo las podían heredar a sus hijos. Con esto se fueron constituyendo verdaderos mayorazgos (el mayorazgo consistía en que el jefe de la familia al morir heredaba todo el patrimonio de la familia al hijo primogénito para conservar así el apellido y el poder económico; Esto fue provocando latifundismo individual.

b) Por recompensa de un servicio; en este supuesto se le permitía al noble cederla o enajenarla excepto a los de la clase social baja; estas tierras estaban sujetas a revisión del monarca cuando el noble dejaba de prestar servicios al soberano, o bien cuando se extinguiera a la familia en forma directa.

Como contraprestación al privilegio que daban las tierras, los nobles se solidarizaban con el rey, le prestaban servicios particulares, además del vasallaje. Así

las tierras públicas eran destinadas a satisfacer las necesidades colectivas y a favorecer a los nobles.

LAS TIERRAS COMUNALES

Estas, para nuestra investigación revisten especial importancia teniendo a las siguientes especies:

a) CALPULLALI.- El CALPULLI ó CHINANCALLI es el barrio que sirve como base de la división, geográfica y política de los Aztecas; así el asentamiento de un territorio específico va a iniciar la configuración social, fundada en principio en los lazos de parentesco, que van a servir para constituir a los Calpullis, palabra esta que se deriva por los vocablos Calli que significa "casa", y Pulli o Polli que indica agrupación de cosas semejantes o aumento; sin embargo, como ya se dijo, la connotación más aceptada del calpulli es la de barrio o vecindario.

Se dice que los albores de la gran TENOCHTITLAN, está se dividía en cuatro grandes Calpullis; aunque algunos tratadistas afirman la existencia de 20 Calpullis, a nosotros no nos preocupa tanto conocer el número exacto de los Calpullis, sino mas bien corroborar su existencia y su estructura; así tenemos que los Calpullis tenían sus propias organizaciones internas como la junta de ancianos llamada HUEHUES la cual constituía el centro de decisiones del Calpulli, esta junta; también tenía jurisdicción civil y criminal, el Calpullec; era el jefe del Calpulli y también era el responsable de las funciones administrativas, civiles, y principalmente era el responsable de distribuir las tierras o parcelas que constituían al Calpulli bajo un

régimen de propiedad comunal por su parte el TEACHCACAUHTIN tenía la responsabilidad militar y de vigilancia del Calpulli.

También como organo interno del Calpulli tenemos a la clase sacerdotal para que esta proteja espiritualmente a los Calpullis de los malos espíritus, en esta face, también se distinguen dos tipos de Calpullis, el rural y el urbano, que no difieren en la estructura y funcionamiento, excepto en la localización.

Por otro lado cada Calpulli estaba dotado de tierras conocidas como Calpullallis, con personalidad jurídica, a este se le daban en propiedad estas heredades que a su vez eran poseídas usufructuadas por los integrantes del Calpulli.

De hecho esta posesión se consolidaba en propiedad precaria por tres elementos:

Trabajo continuo de la tierra; vecindad y herencia. Consideramos oportuno anotar enseguida los principales aspectos o características de las tierras del Calpullalli;

1.- Se asignaban las parcelas (TLALLMILLES o MILPAS) Exclusivamente a las miembros del Calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

2.- No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de predios.

3.- Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.

4.- No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del Calpulli se la arrendaba a otro Calpulli para satisfacer un servicio público.

5.- La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos es la causa de sanción y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y ésta se reintegraba al Calpulli para ser adjudicada a otra persona.

6.- Mediante la herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de que no hubiese familiares la parcela se reintegraba al Calpulli.

La anterior estructura y conforme avanza la sociedad Azteca, así como los lazos de vecindad se debilitan para dar acceso a los de herencia, división del trabajo y propiedad privada; esto se ve reflejado en el Calpulli que deviene en un centro de organización política, económica, administrativa, jurídica y religiosa en apoyo a los fines del llamado Estado Azteca.

De lo anterior, resulta que el Calpulli se le compare con el Municipio considerando su estructura territorial, su organización económica, política, militar y religiosa y a esto es a lo que nosotros queremos llegar para poder afirmar que los antecedentes más remotos del Municipio los tenemos en esta época Prehispánica-Mexicana aunque no con el nombre de "Municipio".

Para no dejar inconclusa la panorámica de la tenencia de la tierra señalada, indiquemos que dentro también del régimen comunal en esta fase encontramos tierras llamadas ALTEPETLALLI que eran aquellas que estaban comprendidas, en los bosques, pastos y aguas que eran propiedad del Calpulli o barrio y que con el producto de éstas se cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo. El cultivo de las mismas la devían hacer los jefes de familia en sus tiempos libres, sin que recibieran pago alguno.

Además había las llamadas tierras de "conquista", dentro de las cuales encontramos al TLATOCAMILLI y al YAHUTLALLI; el TLATOCAMILLI son tierras propiedad del señorío que impedían al soberano disponer libremente de ellas, solo podían arrendarlas. Y estas tierras estaban destinadas a pagar el gasto de la casa del señor así como ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros.

El YAHUTLALLI eran aquellas tierras que quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, el cual además del vasallaje pagaba los tributos correspondientes.

De todo lo anterior podemos brevemente concluir diciendo que la fase Prehispánica-Mexicana ofrece al Mundo todo un cúmulo de cultura y organización dentro de la cual se concibió aunque sea en forma indirecta a través de la figura del Calpulli o barrio al Municipio autónomo quede pues este como el antecedente más remoto del Municipio Libre en México.

2.3. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL

Enseguida analizaremos en una forma general, el período comprendido desde la llegada de los futuros conquistadores españoles a la Villarrica de la Veracruz en 1519. Aunque el nuevo continente había sido descubierto desde el año 1492 por Cristobal Colón, a estos primeros descubrimientos siguieron sucesivas expediciones; hasta la llegada de Hernán Cortés al lugar indicado que daría el inicio a la cruel conquista de los que habitaban las tierras del Náhuatl hasta los inicios del Movimiento Independiente Mexicano iniciado en 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla.

Adelantándonos un poco a la explicación y narración de los hechos que dieron origen al Municipio en nuestro país, diremos que éste surgió cuando Diego de Velázquez, gobernador de la Isla de Cuba, envió a Hernán Cortés a tierras mexicanas, sin ninguna capitulación o facultad y por lo tanto no quedaba autorizado para realizar ninguna conquista. Valiéndose de su encomienda, Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz y como si tuviera capitulaciones que lo facultaran para ello, nombró el ayuntamiento de la Ciudad fundada y ante éste, renunció a la comisión que le había conferido Diego de Velázquez.

Veracruz.— Fue fundada por Hernán Cortés a manera de campamento frente a la Isla de San Juan de Ulúa, en las playas de chelchihuaacan, en las que desembarcó el

22 de abril de 1519. Por ser Viernes Santo y por la riqueza del país, bautizó el lugar con el nombre Villa Rica de la Veracruz.

El 4 de julio de 1523, el emperador Carlos V le había concedido a la Villa Escudo de Armas, y el Título de Ciudad le fue otorgado por el Rey Felipe III el 19 de junio de 1651. (12).

¿ Pero cómo es que surge el municipio en la España? Esta figura llega durante el dominio Romano a España. Es en este país, Italia, donde surgió el Derecho Municipal codificado por Sexto Papirio, en el siglo VI a.C.

Además, recibió gran influencia de otras dos corrientes, el Derecho Visigótico, durante el dominio Visigodo, que implantó el concilium, de donde deriva la palabra "consejo municipal", donde también surge como una corporación. También el Derecho Arabe influyó notablemente durante la intervención arabe en España; inclusive mucho de los vocablos que empleamos actualmente provienen de este derecho, como por ejemplo, la palabra "alcalde", que proviene de la palabra "alcaldi", palabra árabe usada en León por vez primera en el siglo XI y que significa jefe.

(12).- Sin autor- "Historia,Biografía y Geografía de México."Edit. Porrúa. México 1986. Pág. 3105.

De lo anterior podemos decir que la institución que nos ocupa tiene sus antecedentes en el mismo Derecho Romano y en otras legislaciones extranjeras como lo es la árabe y la visigótica. Independientemente del nombre que se le quiera dar, la organización de una sociedad en lo que hoy llamamos municipio deviene en forma natural como producto de las propias necesidades de la vida social. Según las antiguas leyes españolas, los Ayuntamientos, estaban capacitados para designar a su alcalde Mayor en los casos en que por la distancia, era difícil obtener la real provisión de España, y según esas mismas leyes, se suplían a los gobernadores cuando faltaba alguno en caso de que el rey estuviera lejos sin poder hacer el nombramiento.

Basándose en estas leyes, y considerándose legitimamente constituidos, el ayuntamiento de la nueva ciudad, se nombró a Hernán Cortés como Gobernador, celebrando ante él, diversas capitulaciones por medio de las cuales se le concedió permiso para emprender la conquista de México.

Tanto Cortés como sus capitanes, tan pronto como lograban la adhesión o la sumisión de los pueblos indígenas importantes, nombraban ese territorio como el Ayuntamiento respectivo. Esto más que provechoso, lo vemos como un sentimiento de codicia, ambición y corrupción.

Idea similar nos la da Lucio Mendieta cuando dice: "Entre los expedicionarios de Cortés, llegaron a México algunos escribanos que influyeron en la constitución de los Ayuntamientos. Esta circunstancia y el hecho de que Cortés ejercía una

verdadera dictadura, determinaron el carácter irregular de los primeros municipios de la Nueva España." (13).

El rey de España, enterado de las corruptelas de Cortés, envió a 5 mensajeros para que verificaran la situación en la Nueva España, pero éstos fueron comprados por Cortés, quien pudo continuar al mando de las tropas y del poder.

Pero abundemos un poco más acerca de los motivos y orígenes del nuevo sistema político mexicano de esa época. Cortés intentaba convertir a México en una provincia española, con población española arraigada en su suelo, la cual impondría la civilización española sobre los indígenas. Cruel hacia aquellas tribus que se resistían a ser sojuzgadas, deseaban pacificar a aquellas tribus que se sometían. De esta manera siempre fomentó en concordancia con las políticas de la corona española la colonización de la Nueva España por Ibéricos con todas las ventajas para éstos en su calidad de conquistadores. Lo que lograron a partir de la caída de la gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521.

(13).- Mendieta y Núñez, Lucio "La Administración Pública de México". S/Edit.
México 1942. Pág. 315.

Había conquistado Tenochtitlán como un aventurero libre, sin contar con la aprobación del gobierno español. Escribió cartas al emperador Carlos, para justificar sus acciones. Le envió un cargamento de tesoros aztecas y de animales extraños; pero el barco fue capturado por los corsarios franceses y los tesoros sólo sirvieron para enriquecer al enemigo de España, a los franceses. El emperador español sospechaba de Cortés, ya que era un súbdito que se estaba convirtiendo en alguien poderosamente peligroso.

Organizó la importación de bueyes, borregos y cerdos; de arroz, trigo, azúcar y árboles frutales. Se construyeron ruedas hidráulicas para la molienda del maíz. Las aldeas que no habían sido entregadas a los encomenderos se convirtieron en propiedad de la corona española, y pagaban al gobierno el mismo tributo que se pagaba anteriormente a los aztecas. Los caciques continuaron gobernándolos, actuando ahora como agentes de España, casándose los miembros de su familia con individuos de la raza española, las hijas de Moctezuma se convirtieron en esposas de nobles.

Cortés decidió reconstruir Tenochtitlán, que se conocía desde entonces como la Nueva España, y prometió a Carlos V que su grandeza sería aún mayor que la anterior. Con este propósito hizo trabajar a los indígenas sin piedad, convirtiendo los antiguos terrenos en la plaza central y en el mercado principal. Organizó un consejo municipal, el cual realizaba sus reuniones en su casa de Coyoacán, publicando ordenanzas para evitar monopolios, regular los precios y establecer altas condiciones de sanidad.

En 1528, Cortés es destituido de su cargo tras habersele sometido a una audiencia enviada por el rey, donde se designó como gobernante a Nuño de Guzmán, quien solo duró en su encargo dos años debido a los malos manejos que también realizó. Un noble español, conocido personalmente por el emperador, debería ser nombrado virrey. El nombramiento recayó en Antonio de Mendoza, miembro de una de las familias más distinguidas españolas, comenzando una nueva etapa en la vida político-social de la Nueva España, dando como resultado que la era épica de los conquistadores llegara a su fin.

La Nueva España había sido conquistada por aventureros privados que tenían la esperanza de obtener gloria y riquezas para sí mismos; pero ésta sería gobernada por funcionarios de la corona española cuyas actividades estaban estrictamente reguladas por la monarquía y por el Consejo de Indias. Los reyes españoles tenían la determinación de evitar el surgimiento de un espíritu de independencia entre sus súbditos americanos. Los conquistadores, así como sus hijos nacidos en América, fueron colocados bajo el control de una despótica burocracia cuyos miembros eran enviados desde España.

El poder y los privilegios estaban monopolizados por los españoles, mientras que los criollos, o sea los hijos de españoles nacidos en América, eran discriminados y tratados como una raza inferior.

Desde la llegada de Mendoza en 1535, hasta el establecimiento de la independencia en 1821, la Nueva España estuvo gobernada por un virrey, quien vivía

magníficamente y tenía honores casi reales, como los de la corona. Al virrey entrante se le pedía que, como una garantía en contra de la mala conducta o deslealtad en que pudiera éste incurrir, al término de su mandato, pasará por una residencia, durante la cual era nombrado otro funcionario para oír las quejas que hubiera en su contra e investigar su administración, siendo efectivo dicho procedimiento ya que en varias ocasiones se le sentenciaba a pagar multas o cumplir penas por malos manejos de su administración. Aunque estas en la realidad poco o nada favorecieron a los indígenas.

El virrey se auxiliaba de una audiencia domiciliada en la Nueva España y la cual actuaba como una corte judicial, así como un cuerpo consultor en asuntos de administración. La administración menor estaba a cargo de corregidores o alcaldes mayores. Todos estos funcionarios, así como las altas autoridades de la iglesia, eran españoles.

El único vestigio de democracia en la estructura gubernamental eran los consejos municipales, los cuales eran conocidos como ayuntamientos o cabildos y estaban compuestos por regidores o alcaldes comunes, es decir, no importaba si fueran o no españoles nacidos en Europa o en América.

En cuanto a la Iglesia se refiere, el rey español era la cabeza de la iglesia en la Nueva España. El Papa le había conferido el poder de designar a los oficiales eclesiásticos, así como recoger diezmos y de reservar una parte de ellos para los gastos de su gobierno. En la Nueva España, después del virrey, el arzobispo era el

personaje mas importante, bajo sus ordenes se encontraban 8 obispos, miembros de la inquisición, así como de otras organizaciones del clero. (14).

Como hasta aquí hemos visto, el gobierno de la Nueva España, fue un gobierno muy cerrado, monopólico y antidemocrático, donde solo podían tener acceso al poder y al gobierno, los españoles europeos, ya que los hijos nacidos en la Nueva España, hijos de españoles miembros de una raza inferior, mismos que no tenían ninguna oportunidad ni de aspirar a puestos importantes causa directa del origen de la Nueva España de la corona española.

De lo anterior recordamos que la fase colonial también se produce la división de clases sociales : La de la nobleza que era la clase social privilegiada, dirigente, integrada por los conquistadores, sacerdotes y militares.

El despotismo de los gobernantes, degeneró en corrupción malos manejos de la hacienda pública y muchos vicios que se volvieron comunes en la vida de los habitantes de todas las ciudades y provincias americanas. Se dió el municipio y el ayuntamiento como órganos auxiliares del gobierno, pero que estaban subordinados a las ordenes directas del virrey.

(14).- Banford, P., Henry.-"La Historia de México". Edit. Diana, Sexta Edición. México. 1988. Opiniones de la pág. 140.

Poco a poco la Nueva España se va llenando de pobladores españoles y con ello aumenta el número de municipios donde se comenzaba a centralizar la administración municipal.

Ya más adentrados en la historia colonial, el rey Carlos III, estableció un régimen municipal de tendencia francesa por el año de 1770, mismo que se utilizó en la Constitución de Cadíz, que no fué sino una copia perfecta del frances.

A principios del siglo XIX surge una figura, el jefe político, que era el encargado de un distrito territorial donde estaban comprendidos varios ayuntamientos, o sea, era el administrador de varios municipios; y es así como nace la figura del gobernador.

No queremos finalizar este inciso sin antes dejar aclarado que el marco jurídico a través del cual la corona española pretendió justificar la conquista sobre los pobladores de la tierra del anahuac fueron en principio las tres bulas decretadas por el Emperador Alejandro VI, en 1493 estas bulas pretendieron resolver un problema de Derecho Internacional Público que existía entre los Reyes españoles y los Reyes de Portugal en relación con la superficie de territorio del continente latinoamericano que correspondía a cada uno de estos estados.

El Papa, fundandose en el derecho divino y considerandose depositario de la voluntad divina y representante de Dios en la tierra, se atribuyo la facultad de poder donar en favor de los reyes parte del territorio de la tierra y es así como hacía

graciosas donaciones a favor de tales o cuales monarcas. Como España y Portugal estaban en conflicto fué preciso dictar estas tres bulas. Además de estas bulas se aplicaron las primeras ordenanzas de Cortéz de 1524, y las de 1525 posteriormente, y hasta 1573, el Rey Felipe II expidió las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las indias que perduraron hasta 1876, cuando fueron dictadas las ordenanzas y tendentes, con las cuales se conllevó limitante a la autonomía municipal.

2.4. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE

México surge a la vida independiente el 27 de septiembre de 1821, en medio de varias crisis. La tarea de liquidar las instituciones legadas por el gobierno español y de crear una nacionalidad mexicana era solamente el principio de la ardua tarea. El siguiente medio siglo sería un periodo de anarquía, resolución y guerra civil.

Los criollos asumieron el poder. A pesar de la división de castas y de la gran ignorancia, falta de experiencia política y de los hábitos de corrupción, los abogados e intelectuales criollos esperaban crear en México una democracia parlamentaria basada en el modelo anglosajón, el cual en el siglo XIX gozaba de un prestigio mundial. Así que de esta manera, durante 50 años y bajo la guía del grupo de criollos que eran conocidos como los moderados.

México experimento con el sistema parlamentario, los resultados fueron desastrosos; los principales impedimentos fueron las autoridades tradicionales de la iglesia y el ejército. La iglesia emergio de la guerra de Independencia con mayor poder y propiedades más grandes. El ejército, después del establecimiento de la independencia, degenero rapidamente; el grado y fila se integraron muy pronto por conscriptos indígenas, quienes eran reclutados a través de ataques a sus aldeas.

CONSTITUCION POLITICA DE 1824

En esta Constitución se estableció la República Federal, los Estados Libres, Soberanos e Independientes en su gobierno interior. Durante su vigencia en los años 1825 a 1836 encontramos tan solo una de policía municipal, para el D.F. bajo el título de "Celadores Públicos", la cuál tuvo hasta 1935.

En la Sexta Ley Constitucional del 19 de Diciembre de 1836, la Legislación Municipal Centralista, hizo la consagración Constitucional al incorporar la Esfera Municipal, unificando en todo el país el régimen edilicio y sin permitir a las provincias el reconocimiento de sus modalidades y peculiaridades.

Este ordenamiento consagro constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran elegidos popularmente y que hubiera en las capitales, los puertos, cuya población fuera de 4,000 habitantes y en los pueblos de 8,000 habitantes.

En las localidades donde no hubiese ayuntamiento tendrían jueces de paz designados por las juntas popularmente y el número de alcaldes, regidores y síndicos serían fijados por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador; además se establecía los requisitos para ser funcionario del Ayuntamiento así como sus obligaciones.

Durante la vigencia de estas siete leyes, México enfrentó graves problemas.

Durante la guerra, habían adquirido el hábito de ignorar las restricciones legales fusilando a los sospechosos bajo cualquier pretexto y confiscando propiedades a su arbitrio. Acuartelados en diferentes sitios, el mando recaía en 18 comandantes generales. Los 30 años siguientes a la independencia fueron de pronunciamientos y cuartelazos. Generalmente la situación era que un grupo de generales, conducidos por un caudillo, se pronunciaban en contra del gobierno, componían un "PLAN" donde prometían reformas y patriotismo. El más inescrupuloso de los pronunciamientos fue Santa Anna, el cual realizó durante casi 30 años revoluciones armadas, y fué el responsable de que en 1845 perdiéramos más de la mitad de nuestro territorio Nacional.

Pero la clave del problema político era de índole financiero. Los generales tenían que recibir una paga; los políticos debían ser reducidos en la nómina del gobierno.

Así cualquier gobierno que pagase a sus generales y a sus burócratas, podía detener el poder indefinidamente, y en cambio un presupuesto no equilibrado equivalía a una Revolución.

La prosperidad siempre había dependido principalmente de las minas; era el producto que daba el superávit a la corona española. En 1821, las minas fueron inundadas y se descuidó su producción, provocando la alteración de la economía del

país. No fué hasta 1894 cuando el país logra tener un equilibrio presupuestal. Entre 1821 y 1868, el ingreso anual del gobierno ascendió a diez y medio millones de pesos.

La situación exigía una restructuración inmediata en todos los planos, se tenía que adelgazar principalmente la nómina, dejando fuera de ésta a varios generales, además de confiscarle propiedades al clero y poniendo a circular su capital.

Pero todo esto no fué permitido por los criollos, apareció una nueva profesión: el agiotista, quien prestaba dinero al gobierno a corto plazo y con altos intereses, recibiendo a cambio hipotecas sobre alguna propiedad gubernamental. Obteniendo ganancias con los déficit del gobierno, los agiotistas estimulaban el desorden y se aliaban con los caudillos que encabezaban rebeliones militares. La actividad económica empezó a renacer lentamente, pero por el capital de inmigrantes e industriales extranjeros quienes podían tener pocas fuentes de poder dentro de México, pero en cambio, detrás de ellos estaban los cañones de los gobiernos extranjeros.

El caciquismo fue la forma de democracia que asumió nuestro país por lo menos durante un siglo. Después de la guerra de reforma, y de nuevo después de la revolución de 1910, México era en teoría una democracia de congreso, pero en la práctica el gobierno siempre fue dictatorial. El presidente era ahora el cacique nacional.

Nuestro país surge a la vida independiente inmerso en una total ignorancia política de administración patrimonial e incapaz de crear sus propios organismos gobernadores y administrativos que le permitieran un debido desarrollo social y económico. Debido a esto y a la gran ambición que existía entre los pobladores, civiles y militares de aquella época. México se vió enfrascado en muchos movimientos político-militares que tendían a la lucha por el poder. No había un gobierno debidamente establecido, no había una estructura uniforme de gobierno y el Municipio no funcionaba como tal; el gobierno local que era controlado y manejado por los municipios, ahora pasaba a manos de los jefes militares, y de las personas acaudaladas, por lo que a esta institución se le relega y la toma de decisiones estaría a cargo de los generales y de caciques. Mucho tiempo tuvo que pasar para que la figura del Municipio resurgiera.

Al principio de la época independiente de nuestro país, la gran mayoría de los pobladores y aspirantes a gobernantes pugnaban por que en México se estableciera una monarquía. Existiendo dos partidos políticos, los conservadores y los liberales, ambos bandos confiaron siempre en que México se ubicaría entre las grandes naciones.

El primero en intentar a la consumación de una monarquía, fue Iturbide, quien planeaba obtener una corona para sí mismo, a través de dos formas, la primera de ellas es que sabía que contaba con préstamos eclesiásticos, mientras pudiera pagarlos y cubrir la nómina del ejército, podía estar seguro de que triunfaría.

Efectivamente, Iturbide muy pronto se convirtió en ídolo del pueblo, algunos liberales como Vicente Guerrero decidieron para así poder lograr la independencia.

Iturbide gozó de una gran oportunidad para gobernar, pero carecía de cualquier talento para realizarlo. Una vez al mando del gobierno, Iturbide nombró una junta y un consejo de cinco regentes, haciendo las preparaciones para integrar un Congreso. Para sí mismo, tomó la presidencia del consejo, así como los títulos de generalísimo y gran almirante, con un salario de ciento veinte mil pesos.

El Congreso integrado se reunió en el mes de febrero de 1822, habiendo sido elegido por medio de un complicado esquema que le daba preponderancia a los criollos acaudalados. Todas las acciones emprendidas por Iturbide y por el Congreso estaban encaminadas a establecer una monarquía en nuestro país. La mayoría de los miembros del Congreso eran borbonistas, por lo que propusieron al Rey Fernando de España, que se erigiera como monarca mexicano, pero éste ya había manifestado que no estaba interesado en ser Rey de México o inclusive en reconocer la independencia mexicana.

En México aún había miles de comerciantes y funcionarios españoles, y en combinación con el ejército español de San Juan, estaban conspirando contra el gobierno para lograr la reconquista española.

Cada sector de la población estaba preocupado por sus propios intereses, los españoles querían reconquistar México, Iturbide y el Congreso deseaban implantar

una monarquía, el clero y el ejército luchaban para obtener mayor poder y riquezas; y mientras tanto el poder se centralizaba más y más, por lo que no se tenía bien establecida la figura del Municipio, la cual pasó a un segundo orden subordinado a la voluntad de los intereses de cada uno de los gobernantes.

En mayo de 1822, el Congreso propuso reducir el ejército a veinte mil componentes, así como a despojar a los miembros de la regencia de su mando militar, o sea, que querían separar las funciones de gobernar y de ser militar.

Siguiendo los modelos europeos, México establece su monarquía; Iturbide prodigó títulos entre sus defensores clericales y militares, nombrando un encargado de limosnas, un mayordomo mayor, un capitán de la guardia imperial, damas para su corte. La corona se declaró hereditaria, y el padre, la madre, los hermanos, hermanas y los siete hijos el emperador se convirtieron en príncipes y princesas, celebrándose en julio la coronación del nuevo rey.

Menos de diez meses después de haber sido declarado emperador, Iturbide se encontró solo. En marzo de 1823 convocó al Congreso, enviándole un mensaje explicando que había aceptado la corona únicamente por haberse visto obligado y que ahora deseaba abdicar, aceptándose ésta y condenándose al destierro perpetuo.

Después de que Iturbide deja el poder, México se declara República, tomando los moderados el control del gobierno. En noviembre de 1823 se reúne un nuevo Congreso que adoptó una nueva Constitución, la cual era una copia casi fiel de la

estadounidense (1776), adaptada a las tradiciones mexicanas al omitir la tolerancia religiosa (solamente se aceptaba la católica). México se dividiría en 19 estados y 4 territorios. El presidente y el vicepresidente serían elegidos por las legislaturas estatales; la primera elección recayó sobre Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente quienes tomaron posesión de su cargo durante el otoño de 1824.

Guadalupe Victoria quien se había distinguido por los innumerables logros en batallas, por su gran habilidad militar, lo habían convertido en una figura muy popular en nuestro país, pero desafortunadamente, como mandatario se mostró torpe e inepto, rodeado de gente capaz a la cual celaba por ser mejores que él, aunque en su período prevaleció la tranquilidad y la paz social, y fué el único gobernante que completó su período presidencial en medio siglo.

El principal ingreso del gobierno eran las aduanas. El gobierno abrió los puertos al comercio de todas las naciones y fijó un impuesto del 25% sobre todas las importaciones. No tardó en aparecer el contrabando a lo largo del extenso territorio mexicano por lo fácil que era descargar en puntos desérticos.

En 1825, la captación del gobierno por concepto de ingresos fue de 10 millones, durante ese mismo año el presupuesto, tan solo para el ejército fue de 12 millones, y los gastos totales ascendieron a poco más de 18 millones.

El gobierno se había comprometido a absorber la deuda externa que habían dejado los virreyes así como los gobiernos insurgentes, la cual ascendía a 76 millones de pesos. (15).

Guadalupe Victoria pronto se encontró frente a un gran problema, tenía que completar el déficit económico existente, debía elegir entre imponer impuestos a la iglesia, o sacar de la nómina a miembros del ejército o buscar otra fuente. Victoria prefirió pedir préstamos a otros países empezando México a depender del capital extranjero. Problema que persiste hasta nuestros días.

Con estos datos tan reelevantes, podemos darnos cuenta que la situación por la que atravezaba el país en esa época era muy complicada, aunada a la lucha por el poder se encontraba la precaria situación económica prevaleciente que se venía arrastrando desde la corona española. El ejército era el sector que más dinero y presupuesto se llevaba, mientras que el gobierno solo ocupaba la tercera parte o poco más de dicho presupuesto.

Además de los problemas internos por los que atravesaba el país, surgió la presión externa por parte de los países capitalistas, en su afán de encontrar un buen mercado en México, por lo que Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos se dieron a la tarea de ganar el terreno comercial esto junto con la voracidad de Estados Unidos por (15).- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. Nuestra Constitución, cuaderno 23 "Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano" 1991. pág. 35.

arrebatarle el territorio del norte al país, hacían mucho más precaria la situación del Estado mexicano. Después de que se estableció la República Mexicana, un hombre originario de Connecticut, llamado Stephen Austin, había visitado la Ciudad de México, obteniendo una concesión de tierras en Texas, así como el derecho de poblarla con colonizadores. Posteriormente se otorgaron concesiones similares a otras 15 personas. Los colonos pagarían únicamente un precio nominal por las tierras pero asumirían todas las responsabilidades de un ciudadano mexicano. Los federalistas mexicanos creían que tales colonias actuarían como barrera en contra de la anexión por parte de Estados Unidos. Al comenzarse a poblar el territorio texano, éste contaba con aproximadamente 3 mil pobladores, y en 10 años de haberse concesionado, la población era ya de 30 mil.

Los estadounidenses se encontraron pronto con que ya no contaban con la protección de sus leyes sajonas, ahora ya formaban parte del Estado mexicano de Coahuila, con las complicaciones y obstáculos que esto implicaba, por lo que muy pronto hubo grandes diferencias entre los colonizadores estadounidenses. El señor Austin respetó siempre el convenio con el gobierno mexicano, pero no así los demás por lo que surgieron los deseos de independizar el territorio.

Además los ciudadanos estadounidenses residentes en México, habían perdido sus propiedades a través de las perturbaciones revolucionarias o de las confiscaciones militares; y no encontrando justicia en los tribunales mexicanos, habían recurrido a su propio gobierno. Después de las súplicas pacifistas, no obteniendo ningún resultado, Estados Unidos había amenazado al país con una

guerra, fue entonces cuando México decidió someterse al arbitraje. Un tribunal internacional rechazó las tres cuartas partes de las reclamaciones como ilegítimas y, en 1841 declaró que México tenía que pagar dos millones de dólares a cuenta de la parte restante.

De todos es sabido el desenlace que tuvo esta enfrenta como ya lo hemos señalado entre nuestro país y el país vecino del norte. Siguieron los conflictos armados en el interior del territorio por la lucha del poder, y los países europeos insistían en sacar provecho de esta situación. Para la segunda mitad de siglo, Francia intenta invadir al país para colonizarlo, teniendo que sufrir nuevamente muchos trastornos la nación mexicana.

Existían tantos problemas de toda índole que el gobierno no podía establecerse con la fuerza y consolidación necesarias; el gobierno era centralista y tan sólo había algunos representantes de éste en el interior de la República, no se distinguían al municipio o alguna otra institución que diera la idea de la división de poderes de administración pública, o cualquier otra que auxiliara al gobierno en sus funciones.

Ya que tocamos otro punto referente a una nueva intervención armada, veamos los antecedentes que dieron origen a ello. Juárez al asumir la presidencia de la República en 1854-1856, encontró un país vacío y vacío el tesoro mexicano. Existía un acuerdo donde se habían hipotecado las dos terceras partes de los derechos aduanales a los inversionistas franceses y existían muy pocos recursos para poderles

pagar. Las potencias europeas con las que nuestro país estaba comprometido, exigían su pago y no sabían nada acerca de las abrumadoras tareas de Juárez por pagar sus saldos así como la honestidad con la que actuaba.

Después de que la Constitución de 1824 continuó rigiendo la vida política de nuestro país, después de la firma del tratado de Guadalupe-Hidalgo que puso fin a la guerra con Estados Unidos en febrero de 1848. El federalismo permanecería poco tiempo en el poder ya que en 1851 Santa Anna regresó y fué llamado a gobernar y reestableció el sistema centralista, suprimió las legislaturas de los Estados y los gobernadores se convirtieron en sus incondicionales. Esta situación provocó un movimiento rebelde con lo cual se destituyó a Santa Anna y se convocó a la reunión de un nuevo Congreso. El triunfo de este movimiento, conocido como Revolución de Ayutla, liderado por el Gral. Don Juan N. Alvarez, dió lugar a la Constitución de 1857.

CONSTITUCION DE 1857

Esta corte liberal estableció que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular (art. 109); señaló que los estados podían arreglar entre sí, " por convenios amistosos", sus respectivos límites , pero esos arreglos no se llevarían a cabo mas que con la aprobación del Congreso de la unión (art 110) enlistó las restricciones de los estados (art.111 y 112) determinó por separado la obligación de los Estados de entregar sin tardanza alguna, a los criminales de otro Estado o del extranjero y afirmó que los

poderes de la Unión tenían el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior (art. 116), esta ley Suprema no hizo ninguna referencia al régimen municipal, aunque el Dip. Manuel del Castillo Velasco, presentó un proyecto de adiciones sobre el tema y solo dejó la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local; sin embargo la ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de 1856, ya había afectado irremediablemente la Hacienda de los Ayuntamientos.

"Las medidas políticas y económicas adoptadas en esta Constitución dió como consecuencia una reacción de los conservadores y en diciembre de 1857 se desató una guerra civil y por 3 años México fue gobernado por 2 regímenes; y es a principios de enero de 1861 que los liberales logran derrotar a los conservadores y se logra implantar la Constitución de 1857. Concluida esta guerra conocida como "Guerra de Reforma o de 3 años", se convocó a elecciones ganando Juárez la contienda electoral. Pero sin embargo la paz conseguida terminó pues los conservadores fueron apoyados por Napoleón III, y se implantó un régimen monárquico encabezado por Maximiliano de Habsburgo.

El emperador arribó en 1864 y un año más tarde se dictó el fundamento legal de su gobierno: El estatuto provisional del Imperio Mexicano. El País fue dividido en departamentos, estos en distritos y a su vez en municipalidades.

Los Departamentos se administraban por prefectos imperiales auxiliados por un consejo de Gobierno; los Distritos por sub-prefectos y los Ayuntamientos por alcaldes.

Las fuerzas Juaristas lograron restaurar la República al ser expulsados los Franceses y el Gobierno de Juárez se dió a la tarea de reorganizar al gobierno como a la administración, la hacienda y el ejército. Pero toda esta reestructura quedó interrumpida por la muerte de Juárez en 1872.

Asume la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada quedando como interino, se convoca a elecciones y es favorecido para el periodo 1872-1876.

Al acercarse las nuevas elecciones, Lerdo de Tejada se enfrenta a dos grandes adversarios, José Ma. Iglesias y Porfirio Díaz. Y es Díaz quien finalmente sale electo Presidente de la República.

De noviembre de 1876 a mayo de 1911, México estuvo gobernado por Díaz a excepción del período 80-84 que Manuel González ocupó la Presidencia.

Cabe señalar que durante estos 30 años, los Ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, recibiendo los nombres de partidos, distritos y prefecturas. Los Municipios eran solo de nombre porque los Ayuntamientos eran gobernados por los jefes políticos y Gobernadores. Estos presidentes municipales carecían de autoridad propia y fungían como delegados del Gobierno Central.

Es importante mencionar la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana que se decretó en 1897 en la que se establecía que los Municipios podfan obtener ingresos de sus rentas de impuestos federales y de ayuda extraordinaria del Gobierno Federal". (16)

(16) Opus Cit. Idem 36-37.

2.5 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

Es en el año de 1908, que se dio la apertura política en México, su origen fue la entrevista concedida por Porfirio Díaz, Presidente de la República, al periodista norteamericano, James Creelman, en la cual manifestó el Presidente, que se retiraría de la presidencia, y permitiría la creación de grupos de oposición; con lo cual se dio una movilización de clubes, partidos y asociaciones políticas, las cuales contendrían para las elecciones presidenciales de 1910.

En el año de 1909, se crearon diversos partidos políticos, siendo de los más importantes, el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Maza, y entre sus demandas, se encontraba la libertad municipal; al mismo tiempo, se creó el Partido Anti-reeleccionista, precedido por Emilio Vazquez Gómez y el Vicepresidente, Fco. I. Madero, teniendo como principal tendencia la soberanía, el sufragio efectivo y la no reelección.

En abril de 1910, se llevó a cabo la convención nacional independiente, donde se formuló un programa de gobierno, estipulando sus bases, algunas reformas a la Ley Electoral, la independencia de los poderes y la libertad de los municipios; la convención postuló a Francisco I. Madero para la Presidencia de la República, y al Dr. Francisco Vázquez Gómez, para la Vicepresidencia, mientras que Díaz y Corral, eran propuestos nuevamente, por el Partido Reeleccionista.

La Campaña Electoral del Candidato Independiente, fue exitosa, situación que motivó la represión del Gobierno Porfirista, bajo el pretexto de injurias, fue aprehendido en Monterrey, el Presidente Francisco I. Madero, siendo trasladado a la cárcel de San Luis Potosí.

Durante los meses de junio y julio de 1910, en que se encontraba encarcelado Madero, se realizaron las elecciones presidenciales, resultando electos nuevamente Porfirio Díaz y Ramón Corral para la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente.

Madero logra escapar y junto con un grupo de antireeleccionistas, redactó el Plan de San Luis, de fecha 5 de octubre de 1910, donde se expresaban las cuestiones fraudulentas de las elecciones, la opresión del régimen, la falta de autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial, así como las condiciones en que se encontraban los estados y ayuntamientos, con respecto a estos dos últimos, se manifestó que: "La soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; ... "Los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales". (17).

En mayo de 1911, las fuerzas Maderistas, tomaron Cd. Juárez, el día 21 de ese mes se dio fin al conflicto con la firma del Tratado de Cd. Juárez, donde Díaz

(17).- Opus Cit. Idem. Pág. 39.

y Corral, renunciarían a sus cargos, siendo reelevados como Presidente Provisional, al entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, en tanto se preparaban nuevas elecciones.

El 6 de noviembre de 1911, Fco. I. Madero, inició su período Presidencial, teniendo que combatir las rebeliones Zapatistas, Orozquistas, Registas y Felicistas; por su parte, Pascual Orozco, emitió el 25 de marzo de 1912, el Plan de la Empacadora, en el cuál desconocía y declaraban a Madero fuera de la Ley, pretendiendo la autonomía de los municipios. Finalmente, Madero no pudo terminar su período Presidencial, ya que en febrero de 1913, es obligado a renunciar y posteriormente es asesinado.

El 26 de marzo de 1913, el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó el Plan de Guadalupe, el cuál sirvió para formar el ejército Constitucionalista, el cual se integró por Alvaro Obregón y Francisco Villa en el Norte, estos, junto con Emiliano Zapata, dirigieron las batallas que derrocaron a Huerta, en junio de 1914.

El cargo Presidencial, recayó en Francisco F. Carbajal, Secretario de Relaciones Exteriores, quien renunció al cargo el día 12 de agosto y al día siguiente, firmó los Tratados de Teoloyucan, donde se disolvía el Ejército Federal, dando entrada triunfal a la Ciudad de México al Ejército Constitucionalista y a Carranza, como Presidente provisional de la República, quien en octubre realizó una convención en la Ciudad de México, a la que sólo asistieron las fuerzas a su favor y

al rendir un informe ante la propia convención, planteó las necesidades inmediatas del país y sobre el municipio, expresó que 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.

La convención determinó trasladarse a Aguascalientes para que asistieran Zapatistas, Villistas y Carrancistas, ahí se nombro a Eulalio Gutiérrez, Presidente provisional de la República, decisión negada por Carranza y trasladandose a Veracruz, para establecer su Gobierno, y legitimar su poder, Carranza realizó una serie de reformas y leyes, plasmándolas en las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, por lo que respecta al municipio, éste manifestó lo siguiente:

Artículo 2 ...Establecimiento de la libertad municipal, como institución constitucional...

El 25 de diciembre de 1914, Carranza decreta la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, para quedar de la siguiente manera:

Los Estados, adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstas y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo y los Gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios, donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores, no podrán ser reelectos ni durar en su cargo por un periodo mayor de seis años. Esta disposición adquirió la categoría de norma suprema denominada Ley del Municipio Libre. Además de ésta, propuso proyectos de legislación social, resaltando en materia municipal, la Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios y la Ley sobre organización municipal en el distrito y territorios federales.

Zapata lanzó el 13 de abril de 1916, en Morelos, el programa de Reformas Políticas y sociales; entre las demandas, se hacía alusión al Municipio Libre, plasmada en el artículo 32.

"Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales". (18).

Y es que el municipio, como institución autónoma, no había sido una realidad, sobre todo por las decisiones y determinaciones del Gobierno Central.

El gobierno provisional de Carranza, se consolidó ideológica y militarmente ante los otros grupos revolucionarios, a mediados de 1916. Este gobierno planteó la necesidad de reformar la Carta Magna de 1857 y en septiembre, se convocó a un congreso constituyente. El Constituyente llevó a cabo su sesión el 10. de diciembre de 1916. En relación al municipio, Carranza señaló:

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así, a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue en toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido, de una manera bastante aceptable". (19).

La segunda comisión, dictaminó los Artículos 115 al 122, en enero de 1917; en el caso del Artículo 115, fue el más debatido, pero fue en la II fracción donde se discutió lo relacionado a la autonomía económica del municipio, y durante los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, donde se dieron las siguientes propuestas:

(19).- Opus Cit. Idem. Pág. 44.

1.- Que el municipio podía recaudar el total de los ingresos y que contribuiría a los gastos del estado.

2.- Que el estado recolectaría los ingresos y los distribuiría entre los municipios existentes.

3.- Que el municipio como el estado recaudarían dichos ingresos económicos.

Y fue finalmente que el Secretario y Diputado de Carranza Gerzayn Ugarte, señalará que ... "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 sus necesidades". (20).

Y es así que hasta nuestros días el Artículo 115 de nuestra Constitución, ha sufrido una serie de reformas que mencionamos en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

"MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO ACTUAL"

3.1. GENERALIDADES

En este capítulo de nuestra tesis establecemos el Marco Jurídico del municipio en el México actual, partiendo obviamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor; posteriormente hacemos referencia a las reformas más importantes que ha tenido el precepto en comentario; también nos motiva conocer ese marco jurídico del municipio en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México; así como las reformas que ésta ha tenido en torno al ayuntamiento. Así como revisar a groso modo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez.

3.2. "MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO LIBRE, ARTICULO 115"

El texto original del art. 115 de la Constitución de 1917, que fue discutido por la segunda Comisión en enero del mismo año; siendo éste, el más debatido, sobre todo, por lo que se refirió a la segunda fracción que versaba sobre la

autonomía económica del municipio derivando varias propuestas entre las cuales las más importantes fueron:

1.- La primera planteaba que el municipio podía recaudar el total de los ingresos y que contribuiría a los gastos del Estado.

2.- La segunda postulaba que el Estado recaudaría los ingresos y los distribuiría entre los municipios existentes y

3.- La última proponía que tanto el municipio como el Estado recolectarían dichos ingresos económicos para que finalmente el Diputado Gerzayn Ugarte, secretario de Carranza propusiera que "... Los municipios administrarían 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 sus necesidades..." (21).

Esta fue la fórmula aceptada por 88 votos a favor; y permaneció vigente por 66 años; así el art. 115 de la Constitución Federal estableció la novedad de un municipio libre y a la vez base de la administración Política de los estados; y sobre todo, de la autonomía administrativa de la Hacienda Municipal; esto constituyó una de las demandas principales de la Revolución Mexicana para con ella lograr la base de la democracia.

(21).- Opus Cit. Idem. Pág. 45

Así, es interesante transcribir el texto original de este artículo; en la cual se señalo:

Artículo 115. Forma de Gobierno de los Estados.

EL MUNICIPIO

Texto original de la Constitución de 1917.

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

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre él y el Gobierno del Estado.

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

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 residiran habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados serán proporcionales.

Texto vigente actual:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuese necesario y lo determinen 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.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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.

V. Los municipios en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas 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 fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio 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.

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente, y

VIII. 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 expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Esto es lo que a grandes rasgos, plasma el artículo 115 Constitucional, en su texto acerca del Municipio. En él, están contempladas las facultades y atribuciones propias del mismo.

Primeramente nos dice que el municipio es la base de la división territorial. De este punto partimos para determinar la importancia que el mismo tiene. Se rige y gobierna por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, es decir, los gobernantes o aspirantes a ocupar un puesto dentro de la administración de los ayuntamientos, tendrán que ser electos mediante sufragios que avale tener la representatividad de un sector popular o de un centro de población; vale la pena expresar que a pesar de esta estructura del municipio libre es la ideal desde el punto de vista de los aspectos de un pueblo democrático que debe de tener a pesar de ello. El municipio en México no es como lo dice el texto original ni democrático, ni libre, lo anterior en razón, consideramos que nuestro Federalismo Mexicano no lo es en la práctica en principio por que a pesar de lo que dice la Constitución Federal y locales de cada Entidad, los estados aún no disfrutan de la autonomía y soberanía de lo que se habla en la Constitución Federal. Desafortunadamente nuestro sistema político mexicano ha otorgado en la estructura de nuestra Constitución a un Presidencialismo insostenible que a caído en una que otra ocasión en una monarquía sexenal o una dictadura dentro de las cuales no es posible hablar de libertades; a pesar de ello la

aspiración del pueblo mexicano en el municipio libre es una aspiración democrática y viable en la medida en que se da la apertura para la reestructuración de nuestro sistema de partidos y las necesarias reformas a nuestro texto Constitucional tendientes a reducir las facultades extraordinarias de que goza el Ejecutivo Federal, mismas que vienen a reflejarse en un centralismo inoperante para nuestro Estado Mexicano, Entidades Federativas y naturalmente para nuestro Municipio libre.

3.2.1. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La primera reforma efectuada al artículo 115 Constitucional se publicó en el diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, fijándose el número de Diputados en forma proporcional al número de habitantes. La segunda reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933, por la que se creó un párrafo segundo a la fracción primera, en el que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente y en forma directa, así como a toda persona nombrada o designada para ocupar dichos puestos bajo cualquier denominación. Además prohibió a los mencionados funcionarios con el carácter de propietarios, ser reelectos como suplentes para el período inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos como propietarios para el período inmediato, siempre que no hayan estado en funciones.

En la fracción tercera, la parte final del párrafo segundo, pasó a ser el párrafo tercero, en el que se suprimió lo relativo a la reelección. Se creó un párrafo cuarto en el que se señaló que las elecciones de gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales serían directas.

Se creó un párrafo quinto, por el que se prohibió a los gobernadores electos popularmente y de manera ordinaria o extraordinaria, volver a ocupar el cargo con el carácter de interino, provisional o substituto.

Se adicionó un párrafo sexto, con los incisos a) y b), que señalan la imposibilidad absoluta de ocupar el cargo de gobernador constitucional, a quien haya fungido como gobernador sustituto, interino o provisional. El párrafo final de la fracción III, del texto original, pasó a ser el párrafo séptimo y el párrafo tercero pasó a ser el párrafo octavo.

Se creó el último párrafo de la fracción III, por el que se prohibió la reelección de diputados propietarios de las legislaturas de los Estados, para el periodo inmediato, y se autorizó la reelección para los diputados suplentes que no hubieran estado en funciones, a ocupar el puesto como propietario para el siguiente período.

Debido a la reforma efectuada a la fracción III, párrafo tercero, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943, los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años.

El 12 de febrero de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición a la fracción I, por la que se concedió el voto activo y pasivo a las mujeres en elecciones municipales. Esta adición sólo duró hasta el 17 de octubre de 1953, en el que se publicó su supresión en el mismo Diario Oficial.

El 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las adiciones a las fracciones IV y V. En la primera de ellas se facultó a los Estados expedir Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas sobre centros urbanos, conforme a la Ley Federal en materia. En la segunda, se faculta a la

federación las entidades y los municipios para planear y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros urbanos que forman una continuidad geográfica a territorios municipales de dos o más entidades.

El 6 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición a la fracción tercera, último párrafo, por la que se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

El 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma total a este precepto, dividiéndolo en diez fracciones de las que siete correspondieron a las estructuras municipales, dos referentes a los Estados y Municipios y una a los Estados de la Federación en los siguientes términos:

FRACCION I

Se estableció un procedimiento al que deberían sujetarse las legislaturas locales para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Dicho procedimiento instauró el derecho de defensa para los afectados (la garantía de audiencia), para observar los principios de seguridad jurídica y legalidad como actualmente aparece en los párrafos tercero y siguientes del texto vigente.

FRACCION II

La fracción II, pasó a ser la Fracción IV y en ella se reiteró la personalidad jurídica del Municipio y se le confirió jerarquía Constitucional para el manejo de su patrimonio conforme a la Ley. Se le concedió además la facultad reglamentaria para expedir de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas Locales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

FRACCION III

Se definieron los servicios públicos a cargo del Municipio, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los cuales podrán proporcionarse con el concurso de los estados y aquellos otros fijados por las legislaturas locales, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se reconoció el derecho de los municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les correspondan.

FRACCION IV

Estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que señalen al respecto. También en lo que a la hacienda municipal concierne, se advierte la ingerencia, no sólo de los estados, sino de la misma federación, según lo dispone la misma fracción.

FRACCION V

Se facultó a los municipios, para que dentro del marco de las Leyes respectivas, intervengan en la zonificación y planes de desarrollo urbano en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra. Se les facultó también para otorgar licencias y permisos de construcción, así como para impulsar la creación de zonas ecológicas, en estricta observancia al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

FRACCION VI

Se reiteró la participación de los municipios, junto con los estados de la Federación, en la planeación y regulación de zonas conurbadas.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

FRACCION VII

Incluyó el contenido del párrafo segundo, de la anterior Fracción III, relativa a la gerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

FRACCION VIII

Se originó en los párrafos relativos de la anterior fracción III y estableció el período máximo de seis años, para ocupar el cargo de Gobernador; fijó las reglas para no reelección de los gobernadores y de los diputados de las Legislaturas locales y varió la integración de estos últimos y de los ayuntamientos con base en el principio de representación proporcional.

FRACCION IX

Estableció que las relaciones laborales de los estados y los municipios con sus trabajadores, se registrarán por las Leyes expedidas por las Legislaturas locales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y disposiciones reglamentarias.

FRACCION X

Elevó a rango Constitucional los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, los estados y municipios, para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la eficaz prestación de servicios públicos.

Otra reforma efectuada a la fracción VIII y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, establece que las "Leyes de los estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Finalmente, por decreto publicado ese mismo día se derogaron las Fracciones IX y X. (22).

Como podemos observar las tendencias de estas reformas, se dieron en el sentido de terminar el abuso en el ejercicio del poder a través de la reelección disponiéndose que ningún funcionario o miembro de algún ayuntamiento podrá ser electo al periodo inmediato posterior para ocupar el mismo puesto que ha desempeñado, lo anterior, consideramos es sano relativamente; en nuestros días se discute la posibilidad de reelección a un período más, incluso algunos estados contemporáneos como son Venezuela, los Estados Unidos de Norteamérica, admiten al ejecutivo federal la reelección a un período más, en México desafortunadamente,

(22).- Opus Cit. Idem. Págs. 49,50,51,52,53.

no tenemos los gobernados la convicción de que ésto sea favorable para el pueblo, sobre todo porque los gobernantes abusan del poder.

De alguna forma, ésta parte del artículo 115 Constitucional, tiene que ver con el fondo de nuestra propuesta en esta investigación en el sentido de que, si bien es cierto nosotros no proponemos aún la posibilidad de que el Ejecutivo Municipal pueda reelegirse, sí proponemos por lo que comentamos en nuestro capítulo relativo que se amplíe el ejercicio del ayuntamiento a seis años, para que se equipare al período Estatal, así como al Ejecutivo Federal; lo anterior por los motivos que en el capítulo relativo expresamos.

3.3 MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

Para adentrarnos en lo establecido en la Constitución Política del Estado de México, en lo que se refiere al municipio, mencionaremos primero que en el mismo ordenamiento reza que el Estado de México es parte integrante de la Federación Mexicana, y por lo tanto está sujeta a las disposiciones de la Constitución del 5 de febrero de 1917, que constituye nuestro Pacto Federal en vigor.

El Estado de México es libre, soberano e independiente en su régimen interior, pues ha sido ésta una de las condiciones determinantes del federalismo previsto en el artículo 40 Constitucional.

Dicha Constitución copia en su Artículo 7, el ordenamiento 115 de la Constitución Federal al decir:

"Artículo 7.- 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, de su organización política y administrativa, el municipio libre".

Por su parte, el mismo ordenamiento local, nos sigue mencionando, con respecto al municipio en su:

"Artículo 8.- Una Ley Orgánica determinará el número de Municipios, a que se refiere el artículo anterior, así como su división".

Constituye éste, un precepto determinante en la estructura de una Entidad Federativa, pues es a través de ésta Ley Orgánica como se estructura a su vez, dentro de una Entidad Federativa determinada al Municipio Libre.

En el caso que nos ocupa, hablaríamos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de la que tratamos en otro inciso, dentro de éste capítulo.

Prácticamente, la Constitución Política del Estado de México, refuerza los ordenamientos de nuestra Carta Magna, reforma los conceptos y los plasma en su texto, para demostrar que el municipio es la célula básica de gobierno a nuestro país y naturalmente la célula fundamental de nuestro Federalismo Mexicano.

Ahondando más en la fundamentación jurídica de nuestro municipio, la Constitución del Estado de México, dedica dos capítulos a éste, ubicado en su:

"Libro tercero":

"De la Organización Política de los municipios":

"Título único".

"De la Administración Interior de los Municipios"

"Capítulo Primero".

De las autoridades encargadas de la Administración Pública de los Municipios.

En éste capítulo, que por cierto, es muy pequeño, ya que sólo consta de 2 artículos, se definen o mencionan las figuras principales del municipio en cuanto a su gobierno municipal, en donde reside el poder administrativo del contorno territorial denominado municipio, y el 2o. es el Presidente Municipal, o sea el encargado y sobre quien recae la responsabilidad de administrar el Ayuntamiento, es el sujeto que lleva el mando de su gobierno. De ésta manera nos mencionan sus artículos:

"Artículo 133.- La Administración Pública Interior de los Municipios, se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales o por quienes legalmente los substituyan".

Vale la pena aclarar que el presidente municipal, forma parte del ayuntamiento y no es un agregado más de este, como pudiera interpretarse en el artículo citado en forma literal.

"Artículo 134.- 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 ni el presidente municipal, funciones judiciales".

Este artículo, nos separa las funciones de ambas figuras, haciendo notar que uno es el complemento de la otra, una sólo no puede actuar y comprometer a la otra en el ejercicio de sus funciones, y además que en ambos casos, estará prohibido ejercer funciones judiciales, que sólo son competencia del sistema judicial.

Pasemos ahora a analizar el siguiente capítulo; del documento jurídico en comentario:

"Capítulo Segundo"

"De los Ayuntamientos":

"Sección Primera".

"De la Constitución de los Ayuntamientos":

El Artículo 135, manda: "Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias, en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales, serán integrados por la elección popular directa,

debiendo durar en funciones 3 años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros o suplentes que hayan funcionado".

Este artículo nos menciona que un ayuntamiento puede y debe integrarse en Cuerpo Colegiado para deliberar asuntos de su exclusiva competencia para que posteriormente a la deliberación, sea el presidente municipal quien ejecute los acuerdos y decisiones del colegiado.

Ahora bien, por otro lado también nos menciona el mismo artículo sobre la temporalidad en la encomienda pública que tienen los integrantes de dicho ayuntamiento, no pudiendo ser mayor el plazo de 3 años y no existiendo la posibilidad de la reelección para el periodo inmediato siguiente, con lo que deja la posibilidad de ser reelecto para otro próximo periodo que no sea el mencionado; este precepto constituye el fondo de nuestra investigación, pues proponemos que éste precepto sea modificado para que en vez de que el ayuntamiento en cuanto a sus titulares duren 3 años en el cargo; proponemos que se amplíe ese plazo a 6 años. Las razones de esta propuesta, las vertimos en nuestro capítulo siguiente.

El Artículo 136 ordena.- "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. Los municipios con más de un millón de habitantes podrán tener un síndico de representación proporcional. La Ley respectiva determinará los requisitos y reglas de asignación."

Este precepto confirma nuestra postura y la pobre redacción del Artículo 133 en el sentido de que el Ejecutivo Municipal forma parte del ayuntamiento y no es un agregado a éste.

En éste ordenamiento se define al presidente municipal como el jefe de gobierno, el que encabeza a un municipio y a su ayuntamiento, y para ello se auxiliará de síndicos y regidores cuyo número se determinará en razón a la población de su localidad. Para tal efecto, el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, determina la cantidad de síndicos y regidores, de la siguiente manera:

I.- Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos 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 tres de representación proporcional, cuando tengan una población de más de ciento cincuenta mil, hasta quinientos mil habitantes.

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes y hasta un millón de habitantes.

IV.- Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan más de un millón de habitantes.

Un síndico, es la persona que se encarga de vigilar la Hacienda Municipal; cuando existan dos, uno se encargará de los ingresos, y el otro de los egresos. Además tiene la obligación de procurar, defender y promocionar los intereses municipales; representar jurídicamente al ayuntamiento en litigios de cuestión de la Hacienda Municipal, así como todas las funciones relativas a la mencionada Hacienda Municipal.

Por otro lado, los regidores son las personas o funcionarios encargados de la administración, suplirán las ausencias del presidente municipal en términos de Ley y, atenderán el ramo de la administración que se les ha encomendado, como pueden ser de seguridad pública; agua, drenaje y alcantarillado; de limpia; de alumbrado público, etc.

El Artículo 137 ordena "Cuando el número de miembros de un ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un síndico procurador y cuando este conste de nueve o más, serán dos síndicos que se elijan".

Este precepto se ocupa concretamente de la figura del síndico procurador, el cual entre otras funciones tiene las de representar legalmente al ayuntamiento, es la Ley Orgánica Municipal del Estado, la que prevee o desarrolla dicha figura, en su artículo 53.

Ya habíamos hecho el comentario, en el Artículo anterior al número de síndicos, dependiendo el número de miembros del ayuntamiento, determinado por el número de pobladores de un municipio, será uno o dos síndicos que se encargarán de los ingresos y egresos de la Hacienda Municipal.

Por otro lado el artículo 148 ordena que: "Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores, lo mismo que los síndicos cuando éstos sean dos, por el orden numérico con que fueron electos.

La Ley Electoral respectiva, determinará el organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo."

Este artículo nos dice que los síndicos y regidores que vayan a ser electos para ocupar un puesto en la Administración del Ayuntamiento respectivo, tendrán que sujetarse a las normas que establece en su caso, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. (LOPPEM) ésta en el artículo 57, ordena: "Que es la comisión Estatal Electoral, el órgano autónomo, permanente,

con personería jurídica propia, el encargado de velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos constitucionales, así como lo establecido en la Ley en cita, sus reglamentos y disposiciones relativas; es el artículo 56 de ésta Ley Electoral, la que establece la integración de los diversos órganos electorales estatales, dentro de los cuales el de mayor jerarquía es precisamente la Comisión Estatal Electoral; le siguen las Comisiones Estatales Distritales Electorales; las comisiones municipales electorales; y las mesas directivas de casilla; aclarando en relación al segundo párrafo del artículo 138, la Constitución local que es facultad y obligación de dicha Comisión Estatal Electoral, según el artículo 63 de la LOPPEM, fracción XV "... Califica la elección de miembros de ayuntamiento existentes en su caso, la constancia respectiva a los candidatos que resulten electos. La Comisión Federal Estatal, expedirá la constancia de mayoría de votos a las planillas de candidatos a miembros de los ayuntamientos , cuando las comisiones municipales electorales, no lo hagan. Así como de acuerdo con la fracción XIII del mismo precepto, expedir las constancias de representación proporcional respectiva y enviar al Colegio Electoral de la Legislación, copia de las constancias expedidas a cada participante político, así como de la documentación relativa y remitir un informe detallado sobre la asignación de Diputados de representación proporcional; por lo que aclaramos que de acuerdo al artículo 138 el que en caso de conflicto respecto a una elección, quien resuelve en última instancia, lo es el Colegio Electoral.

Por otro lado el artículo 139 ordena: "Por cada miembro del ayuntamiento que elija como propietario, se elegirá un suplente."

Resaltar la importancia de suplentes es fundamental, debido a que las necesidades y exigencias de un municipio no pueden ser detenidas cuando algún síndico o regidor en un momento dado se encuentre imposibilitado para ejercer sus funciones por determinadas circunstancias. De esta manera, al existir miembros suplentes, se da una garantía de continuidad en los despachos municipales; es decir, sabemos que en la vida jurídica, no sólo tienen vigencia personas físicas sino además las llamadas personas morales como lo es el municipio (Fracción I, del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en vigor). Estas son entes impersonalizadas que actúan en la vida jurídica a través de sus órganos, tales como el ayuntamiento que está representado naturalmente por personas físicas. Los órganos deben funcionar permanentemente, no es válido para la movilidad de éstos los defectos o imperfecciones de las personas humanas tales como la irresponsabilidad, la enfermedad, etc.

De ahí la necesidad de que en el cargo público, de que en éstas instituciones existan los suplentes, lo que en gran medida garantiza la seguridad de dicho funcionamiento.

El artículo 140 ordena: "Para ser miembro de un ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el municipio para el que fuere electo, no menor a tres años, antes de la fecha de la elección".

Con éste ordenamiento, se adhieren otros requisitos enfocados a la elección de los síndicos, regidores, presidentes municipales y cualquier otro miembro que desee participar en el ayuntamiento cuando tienen carácter político, como los mencionados.

El siguiente artículo y último del capítulo 2, relativo a los ayuntamientos nos señala las restricciones y prohibiciones para que una persona pueda ser parte integrante de un ayuntamiento, y son: artículo 141.- " No podrán ser miembros de los ayuntamientos:

I.- Los Militares en ejercicio, los empleados públicos del Estado, los individuos que formen parte de la policía o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, los tesoreros y secretaríos de los ayuntamientos que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección.

II.- Los funcionarios y empleados públicos dependientes de la Federación.

III.- Los ministros de cualquier culto".

Este artículo es muy claro y hace una distinción muy importante en tres grupos, descartando al clero o cultos religiosos, empleados de la federación, y el primer grupo donde se encuentran los militares y miembros de la policía así como los miembros de seguridad pública.

También se encuadran los tesoreros y secretarios municipales, para lo cual, si desean ser miembros por elección popular a un puesto, tendrán que renunciar a su cargo con 60 días de antelación a la fecha de elección por lo menos.

Aquí cabe una crítica sana al constituyente que redactó nuestra constitución local, porque en un principio el artículo 141 en comentario manda: "No podrán ser miembros de los ayuntamientos... los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos..." Aclaramos nosotros que los tesoreros y secretarios no son miembros de los ayuntamientos ; estos son propuestos por el Ejecutivo Municipal en acatamiento a las facultades y obligaciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México vigente en vigor concede al órgano ejecutar las determinaciones del ayuntamiento, como lo es el presidente municipal. Además el Ejecutivo Municipal tiene la facultad de proponer a todos los demás titulares de las dependencias administrativas dentro de su municipio. Por otro lado con las fracciones de éste artículo se procura que los miembros del Ayuntamiento no sean prepotentes al ser funcionarios o empleados públicos de la Federación y éstos no pueden formar parte del ayuntamiento, como tampoco los ministros de cualquier culto, la religión debe estar separada de la función civil.

Pasemos ahora a otras secciones de éste capítulo, para analizar las atribuciones correspondientes al ayuntamiento, presidente municipal y secretario municipal.

"Sección Segunda"

"De las atribuciones del ayuntamiento"

El artículo 142, manda: "Los ayuntamientos desempeñaran 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".

Se hace una división entre las funciones del ayuntamiento, la primera es con respecto a la creación de leyes concernientes a la administración del mismo, y por otra parte, velar el cumplimiento de esas mismas leyes. Por parte de los obligados a acatarlas. Los posteriores artículos también facultan jurídicamente al ayuntamiento, como es el siguiente:

El artículo 143 dice: "Los ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el gobierno y administración del municipio, con las limitaciones que contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Así mismo, enviarán al Ejecutivo del Estado, antes del 10 de octubre, la iniciativa de Ley de ingresos del municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su presupuesto de egresos correspondiente".

En éste artículo, se contempla la primera parte de su inmediato anterior, o sea el que faculta al ayuntamiento a dictar sus propias normas con las limitantes que su propia Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos de mayor rango; y por otra

parte lo tocante al presupuesto requerido para el año inmediato siguiente, el cual tendrá que ser enviado al Gobernador antes del 10 de octubre del año corriente.

Ahora bien, para la 2a. parte del artículo 142, lo que respecta a la vigilancia e inspección del cumplimiento de las leyes y reglamentos del ayuntamiento, éste tendrá la facultad de nombrar comisiones entre sus miembros para observancia.

El artículo 144 ordena: "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 integradas por los miembros que las constituyan".

Dicho precepto legal se relaciona con los regidores, los cuales serán comisionados en áreas diversas para vigilar el cumplimiento de acuerdos, leyes y reglamentos del ayuntamiento. Para facilitar las tareas se les divide en secciones, como ya lo habíamos comentado en el último párrafo del artículo 136.

El artículo 145 ordena: "El presidente municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento".

El bando municipal, es el conjunto de normas de carácter administrativo que el presidente municipal debe de promulgar y publicar para regir en su administración.

De lo anterior se deduce que el bando municipal debe ser expedido por el ayuntamiento, promulgada y publicada por el presidente municipal de lo que se desprende que la iniciativa del bando municipal puede ser propuesta por cualquiera de sus integrantes.

El artículo 146 manda: "Si el presupuesto de ingresos aprobado por la legislatura, exigiere que el ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de egresos, el ayuntamiento abrirá un periodo 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.

Se está contemplando con esto, el caso de que no concuerden los presupuestos de ingresos con los de egresos. Cuando el presupuesto de egresos sea mayor al de ingresos, se tendrá que abrir un periodo legislativo extraordinario, para ajustar ambos presupuestos. Por lógica, un ayuntamiento no podrá gastar más, de lo que reciba o ingrese a su hacienda, en un año de gobierno, esto provocaría un grave deficit, por lo que se ordena hacer un ajuste.

El artículo 147, ordena: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado y en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

Este artículo otorga la libertad para manejar libremente los recursos financieros de un Municipio, sin tener que depender o estar sujeto a otra entidad o institución para planear su gasto.

Así mismo, faculta al municipio para hacerse llegar de dichos recursos, a través de su "Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México". Para darnos una idea de lo que establece dicha Ley, con respecto a los ingresos municipales, veremos que estipula en su artículo 1o:

"Artículo 1o.- La Hacienda Pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal corriente, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales en gravámenes y fondos federales repartibles, e ingresos derivados de 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 juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por moneda o ficha.
 - 1.6 Sobre uso de agua o pozos artesanos
 - 1.7 Sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen

actividades comerciales.

- 1.8 Del impuesto sustituto de estacionamiento de vehículos
 - 1.9 Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos predial, sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles y sobre fraccionamientos, causados a partir del ejercicio fiscal de 1984, pendientes de liquidación o de pago.
2. Derechos
 - 2.1 Agua potable y drenaje
 - 2.2 Registro civil
 - 2.3 Obras públicas
 - 2.4 Certificaciones
 - 2.5 Rastros
 - 2.6 Mercados
 - 2.7 Panteones
 - 2.8 Estacionamientos en la vía pública
 - 2.9 Servicios de vigilancia a panteones particulares
 - 2.10 Servicios de vigilancia a rastros particulares
 - 2.11 Servicios de vigilancia a estacionamientos de servicio público
 - 2.12 Servicios de vigilancia prestados por las autoridades de seguridad pública
 - 2.13 Servicios prestados por autoridades fiscales
 - 2.14 Otros que queden consignados en la leyes respectivas
 3. Aportaciones de mejoras

3. Aportaciones de mejoras

3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de cooperación para obras públicas.

4. Productos

4.1 Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales

4.2 Bosques municipales

4.3 Utilidades de inversión en créditos y valores

4.4 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

5.7 Otros

6. Ingresos municipales en gravámenes y fondos federales repartibles

6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley Federal de Coordinación fiscal, conforme a lo dispuesto por las Leyes de Coordinación Fiscal y de Ingresos del Estado de México.

- 6.2 Los derivados del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
 - 6.3 Los derivados del cobro de derechos federales, conforme a los convenios celebrados con el Gobierno Federal.
7. Ingresos derivados de financiamientos.

Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

Estos son los principales ingresos que tiene un municipio del Estado de México, además de algunos apoyos del Gobierno Estatal. Como observamos, es una gama muy amplia de ingresos que conforman la Hacienda municipal, y que está regulada dicha estructura en principio en el artículo 115 de la Constitución Federal.

El Artículo 148 dice: "Todas las disposiciones que dicte el ayuntamiento en su periodo de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven".

Aquí se le está dando una denominación categórica a las disposiciones tomadas por el ayuntamiento; llamandolas "Acuerdos". Este viene siendo, la toma de una decisión por parte de los miembros del ayuntamiento para resolver determinada situación.

El Artículo 149 dice: "Los ayuntamientos como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa, en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales".

Se nos habla de jurisdicción; la cual no tendrán los ayuntamientos. Nosotros entendemos por "Jurisdicción", desde el punto de vista técnico jurídico como la facultad, o potestad, que tiene un tribunal para declarar el derecho. Lógicamente que un ayuntamiento no puede llegar a tener jurisdicción, ya que ésta solo está reservada para el Poder Judicial.

Nos dice también que no pueden ser autoridades directas, por lo que necesitarán la aprobación de órganos superiores, como sería el caso de la Legislatura Estatal Federal.

Y por último, determina que el único facultado para ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, es el presidente municipal.

El artículo 150 dice: "Los síndicos procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los ayuntamientos a que pertenezcan, a las que les asignen las leyes".

Como vimos en el artículo 136 a los síndicos se les asignan determinadas funciones que tendrán que desempeñar, debiendo remitirnos a dicho artículo para no

caer en obviaidad de repeticiones y estas obligaciones y facultades de los síndicos están debidamente desarrolladas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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". También lo contempla el artículo 50 de la Ley orgánica municipal.

La primera parte de éste artículo es muy clara y precisa. Será indispensable la concurrencia del 50% más uno de los miembros del ayuntamiento para que pueda existir el quorum necesario para su función como órgano colegiado que es; estas sesiones se deberán celebrar por lo menos una vez a la semana para discutir la problemática y necesidades del ayuntamiento, por lo que se denomina sesión de cabildo, con una frecuencia de por lo menos una vez por semana.

Dicha sesión será presidida por el presidente municipal, y a falta de éste, el regidor primero, siguiendo una secuencia numérica entre estos hasta el que se encuentre presente.

El Artículo 152 ordena: "Los ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

Es claro la forma de resolver un debate o asunto, a través de una votación aprobándose con la mayoría de votos de sus miembros presentes.

El Artículo 153 dice: "El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, si no por causa grave que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros".

Como ya habíamos visto, los cargos de elección popular como es el caso de los miembros del ayuntamiento, es irrenunciable por regla general; pero este precepto deja la posibilidad de hacerlo cuando exista una causa grave y fundada, de la cual, se deberá hacer una calificación por parte del ayuntamiento, así como las licencias de sus miembros.

El artículo 154 y último de esta sección segunda relativa a las atribuciones del ayuntamiento, indica en que casos los ayuntamientos carecen de facultades 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 esten especificadas en su respectiva Ley de Ingresos.
- IV.- Conceder licencias para juegos de azar.

Este artículo no es facultativo, sino restrictivo, prohíbe a los ayuntamientos gravar, imponer contribuciones, impedir el tránsito de productos que pasen por su territorio, por ese simple hecho, así como permitir juegos de azar, que solo son facultad de otras autoridades.

Pasemos ahora al estudio del contenido de la "Sección Tercera", de la Constitución Política del Estado de México, titulada "De los Presidentes Municipales". Esta sección comprende un sólo precepto, el Artículo 155 que dice: "Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I.- Precidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.
- II.- Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del Estado.
- 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".

En un sólo artículo se resumen las facultades de un presidente municipal, que son desarrolladas en forma en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de las cuales, ya hemos visto algunas. La fracción III, nos dice que el presidente municipal, será el órgano de comunicación del ayuntamiento que preside con los demás ayuntamientos y con el Gobernador del Estado; y comparte la representación

jurídica del municipio en ciertos casos concretos señalados por la Ley, ya que en estos casos quien representa el municipio es el presidente y no el síndico procurador

Veamos a otro miembro muy importante en la estructura administrativa del ayuntamiento, en la siguiente:

"Sección cuarta"

"Del despacho de los asuntos municipales".

El Artículo 156 dice: "Para el despacho de los asuntos municipales, cada ayuntamiento designará un secretario y las atribuciones de éste serán las siguientes:

- I.- Asistir a los cabildos para dar informes y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de los ediles asistentes.
- II.- Autorizar con su firma en unión de la del presidente municipal; las disposiciones de observancia general que éste dicte y,
- III.- Todas las demandas que determinen las respectivas leyes reglamentarias".

Para llevar a cabo el despacho de los asuntos del municipio, el ayuntamiento debe designar un secretario; ya hemos visto que el ejecutivo municipal propone al ayuntamiento el candidato para ocupar este puesto; el cual será el fedatario de los actos jurídicos que realicen los miembros del ayuntamiento.

Por último, con su firma autoriza las sesiones de cabildo, las disposiciones que el presidente municipal y otras que se estipulen en otras leyes. Esta participación del secretario es pues, constitutiva de la legalidad de los actos jurídicos del municipio y sus ayuntamientos.

La sección quinta denominada "De los jueces menores municipales y jueces populares", comprendida del artículo 157 al 162, está derogada de la Constitución Política en comentario; también la sección sexta titulada "De las responsabilidades de los funcionarios municipales", que va del artículo 163 al 166 también está derogada.

Por lo que corresponde analizar ahora, en su parte relativa, el libro cuarto titulado "Previsiones generales a que deberá sujetarse la administración pública".

En su artículo 167, nos fundamenta, que la autoridad que tendrán las dependencias que emanen o tengan su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o bien, en la Constitución y Leyes del Estado de México.

Por lo tanto, no tendrán el carácter de autoridad, las que no tengan como fundamento legal, las leyes mencionadas.

En éste título primero, se restringe las actuaciones de las autoridades, tanto estatales, como municipales, al decimos que ninguna autoridad podrá suspender los efectos de las leyes, así como tampoco tendrán más facultades que las que

expresamente estén conferidas por las leyes. Todas las autoridades políticas, judiciales y municipales, motivarán en la Ley expresa, cualquier resolución que emitan.

Así mismo, se faculta a los particulares para que puedan hacer todo aquello que la Ley no les prohíba, cuando no sea contrario a la moral y buenas costumbres.

Por otro lado, el Capítulo Tercero, denominado "Bases de organización de la Hacienda pública de los municipios". En su sección primera llamada:

"De la Hacienda pública de los municipios".

El artículo 183, nos menciona la manera de conformarse la Hacienda pública municipal, la cual se compondrá:

De los bienes correspondientes al municipio como persona moral. De las contribuciones que se haga llegar de acuerdo a lo decretado por la Legislatura; y de otros ingresos percibidos conforme a la Ley, por el municipio.

Y por último la Constitución del Estado de México, nos menciona a la Contaduría de Glosa del Estado y Municipal, en su capítulo cuarto, y de acuerdo con el artículo 191, diciéndonos que es el organismo encargado de revisar las cuentas de inversión de las finanzas públicas municipales y del Estado, habrá una contaduría

general de glosa en el lugar de residencia de la Legislatura Estatal, con las atribuciones señaladas por las leyes, como órgano regulador de los municipios y dependiente, ésta oficina de la Legislatura del Estado.

Es de ésta manera, como la Constitución Política del Estado libre y soberano de México, regula, faculta y norma la actividad de los municipios para su mejor desenvolvimiento. Se apoya en diversas leyes y reglamentos que complementan sus ordenamientos siendo de diversos ramos por lo que no los mencionamos.

3.3.I REFORMAS A LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO EN TORNO AL AYUNTAMIENTO

Como referencia, mencionaremos los artículos constitucionales y las fechas en que fueron reformados; con la única finalidad de hacer patente que nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido en realidad pocas reformas, si las comparamos con las aproximadas 500 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 1.- Artículos 143 y 144 .- Gaceta de Gobierno No. 34 de fecha 26 de octubre de 1921, ya ha sido aludido el contenido de éstos preceptos.
- 2.- Artículos 135, 136,137,138, 141 y 159 .- Gaceta de Gobierno No. 29, fecha 8 de octubre de 1927.
- 3.- Artículo 140.- Gaceta de Gobierno No. 27, fecha 2 de octubre de 1943.
- 4.-Artículo 135.- Gaceta de Gobierno No. 19, fecha 5 de septiembre de 1945.
- 5.-Artículo 133.- Gaceta de Gobierno No. 8, fecha 28 de julio de 1951.
- 6.- Artículo 133, primer párrafo, 135, 136, 138, 141 fracciones I y II, 143 fracciones I y II, 145, 153, 154, 155 fracción IV, 156 fracciones I y II, 157, 158, 159, 160, 161,

162, 163, 171, 173, 174, 175, 177, fracción primera, 183, fracción I, Gaceta de Gobierno No. 1, fecha 1o. de enero de 1955.

7.- Artículos 138, 157, 158 y 160. Gaceta de Gobierno No. 17, fecha 27 de agosto de 1966.

8.- Artículo 133, 155 fracción IV, 157, 160, 161, 162, 163 adicionándose un párrafo a los artículos 158 y 159. Gaceta de Gobierno No. 49, fecha 16 de diciembre de 1972.

9.- Artículo 143, 144 y 145, adicionándose una fracción V al artículo 155, consistente en asumir la representación jurídica del municipio a los casos indicados por la Ley. Gaceta de Gobierno No. 1, fecha 4 de julio de 1973.

10.- Artículo 136. Gaceta de Gobierno No. 30, fecha 11 de marzo de 1978.

11.- Artículo 133, 153 y 163; Derogandose el Artículo 155, la fracción IV y los Artículos del 157 al 162. Gaceta de Gobierno No. 41, fecha 4 de abril de 1981, en ésta fecha también se derogaron del 163 al 166 entre otros preceptos.

12.- Artículo 136. Segundo párrafo y 140, Gaceta de Gobierno No. 123, fecha 28 de junio de 1990.

Como observamos, los Artículos 133 y 136, son los que mayores reformas han sufrido. Dichos ordenamientos nos hablan sobre quien debe encabezar

al ayuntamiento, en este caso, el presidente municipal. Y el Artículo 136, nos refiere como se integran los ayuntamientos, y cual es la forma de elegir a sus miembros, según el principio de elección directa y el de representación proporcional.

3.4.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

En la exposición de motivos de ésta Ley fechada el 22 de septiembre de 1992, se resalta que el municipio, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, que representan al municipio.

"...El primer escaño de nuestra democracia del Estado Mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y en ocasiones, grandes comunidades de la nación, que se gobiernan así mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los más cercanos y directamente y por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada..."

También se reconoce en éste documento, que es en el municipio como célula fundamental del Estado, en donde proliferan, la infinidad de fenómenos pequeños o grandes y continuos que atañen a la convivencia de la población. También se reconoce que al municipio debe darse mayor solidez institucional y fortaleza para lograr de ésta manera, una organización eficiente, aprovechando todo el potencial de la comunidad que reside en el municipio; así mismo, se reconoce las dos vertientes del origen del municipio que resulta del encuentro del municipio español, influenciado en su desarrollo por la cultura grecolatina y la dominación árabe, así como con el Calpulli, antecedente más remoto de nuestro municipio en la

época prehispánica. Remarcándose que "...El desarrollo histórico, social de México, influyó en la evolución y definió el perfil de municipio mexicano.

Primero, el mestizaje y su implantación a través del brutal proceso de la conquista (como hemos visto) y luego durante la colonia; posteriormente, imprimieron su huella en esta institución, los movimientos que se registraron desde la Independencia hasta la consolidación del Estado Moderno, en la época de la Reforma con Juárez; y finalmente, la Revolución Mexicana, que en la constitución de 1917, consagro el principio hoy histórico e irreversible del Municipio Libre.

La historia del municipio en México, es también la de la lucha de las comunidades políticas, vinculadas por los sólidos lazos de su vecindad, por el derecho a gobernarse por sí mismas; sin menos cabo de su identidad con los propósitos del ser Estatal y el ser Nacional. Por ello, la historia municipal, no ha concluido, pues la acelerada dinámica de la convivencia municipal demanda que evolucionen al mismo ritmo sus instituciones de gobierno y administración municipal..."

Continúa la referida exposición de motivos, rubricada por el entonces Gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, diciendo que ..." El fortalecimiento municipal es una propuesta que mi gobierno ha impulsado para redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado y de la República, estableciendo los mecanismos adecuados y actualizados a los objetivos superiores con los que los mexicanos nos hemos

comprometido para favorecer en lo social, en lo político, en lo económico y en lo administrativo a los municipios y sus ayuntamientos..."

Lo anterior, desafortunadamente, no ha sido una realidad y la verdad es que en el llamado federalismo mexicano, vivimos en la práctica en un centralismo político espantoso que destruye el desarrollo de las demás instancias de gobierno, como lo son la de las entidades federativas y los municipios que para nada son en la práctica "LIBRES", para muestra un botón: Chiapas y todo y cada uno de los municipios en la República Mexicana, incluyendo naturalmente, al Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, considerado el Municipio más importante de Latinoamérica; no se niega que algunos gobiernos estatales y municipales hayan combatido éste centro político y administrativo del que hablamos, pero ha sido un propósito no logrado y en la propia exposición de motivos se reconoce lo anterior, cuando se dice que "...Este propósito ha exigido, entre otras decisiones, el combate permanente a las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales..." sigue siendo en nuestro contexto político, el lograr el municipio libre, cara aspiración del constituyente más brillante que ha tenido nuestro estado, como lo fue el constituyente de 1917; como se vierte en la propia exposición de motivos para lograr el objetivo propio del municipio libre, se requiere de un conjunto de actuaciones en donde se deben sumar los esfuerzos de la ciudadanía y de las tres instituciones del gobierno: La Federal, Estatal y la Municipal, encaminada a la modernización de éstas estructuras administrativas; al logro de la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal, que como

principio fundamental, consiste en la adopción de un gran número de desiciones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que los generan, es decir, en el municipio, el combate a la corrupción en el ejercicio de estas responsabilidades públicas, el regreso al federalismo auténtico que promueva la solidaridad social el Estado de derecho de nuestro país, la Ley para la defensa tanto del interés general del gobernado dentro del municipio como el respeto a los derechos privados de éste en relación con su municipio.

En suma a través de ésta Ley Orgánica municipal del Estado de México, se pretende enriquecerla y adecuarla a la realidad social para que pueda tener aplicación abrogándose la Ley Orgánica Municipal de 1973, la cual ya tenia casi 20 años.

Así entrando ya propiamente a los comentarios de este ordenamiento jurídico constitucional por los 170 artículos mencionados mas los tres transitorios, y con 7 títulos.

El título Primero denominado del Municipio tiene la trascendencia en relación con la ley abrogada de que se agregó en este título aquellas atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y los derivados de los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales; tambien se simplifica los criterios y procedimientos para definir y otorgar las categorías políticas a las localidades de los municipios así como la calidad de habitantes y vecinos de estas.

Este título primero se denomina " Del Municipio" y esta formado por tres capítulos, el Capítulo Primero, se llama "Disposiciones generales". y está formada por 6 artículos, el artículo 1, establece los alcances de esta ley, indicando que es de interés público y que tiene por fin, regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales en su segundo párrafo, señala que: ...El municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2., indica que las autoridades municipales, tienen las atribuciones que establezcan los ordenamientos federales, locales y municipales y las que se desprendan de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

El artículo 3, ordena: "Los municipios del Estado, regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece ésta Ley, los bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales, aplicables".

El artículo 4, señala: "La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus

cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado".

El artículo 5, ordena: Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos, podrán coordinarse entre sí y con las autoridades federales, estatales y en su caso con las autoridades federales en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante mencionar que en el artículo 6o., se señala que son 121 municipios en el Estado con la denominación y cabeceras municipales correspondientes; este precepto con la nueva Ley además de indicar el nombre del municipio correspondiente, establece también su cabecera municipal lo que no hacía la Ley Orgánica municipal abrogada.

El capítulo segundo denominado "Organización Territorial", consta de 6 artículos del artículo 7 al artículo 12; todo municipio obviamente requiere de una determinada extensión territorial, ésta Ley Orgánica no señala específicamente, la superficie correspondiente a cada uno de los 121 municipios del Estado de México, la presente Ley, nos dice que la extensión territorial con que contará un municipio, será la que le es reconocida para cada uno de ellos, integrándose por una cabecera, delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores, manzanas, extensiones y límites que establezcan los ayuntamientos.

El artículo 9, nos da las categorías o denominaciones que se les da a los centros de población que se encuentran dentro del municipio, siendo éstas:

- I. Ciudad: Localidad con más de quince mil habitantes.
- II. Villa: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes.
- III. Pueblo: Localidades entre mil y cinco mil habitantes.
- IV. Ranchería: Localidades entre quinientos y mil habitantes.
- V. Caserío: Localidad hasta quinientos habitantes.

Dejando al ayuntamiento en la posibilidad de cambiar su categoría política, cuando se cumplan con el número de habitantes que señala éste artículo. Pero no podemos comparar el municipio de Naucalpan con el de Rayón, por dar un ejemplo, no tiene las mismas dimensiones, tanto territoriales como de población.

En su Capítulo III, relativo a la "Población, el artículo 13, dice que: "Son habitantes del municipio, las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio".

Por su parte, el artículo 14, indica por qué motivos los habitantes del municipio pueden adquirir la categoría de vecinos; lo anterior se puede lograr:

I.- Por residencia efectiva en el territorio del municipio, por un período no inferior a seis meses y,

II.- Manifestando expresamente ante la autoridad municipal, el deseo de adquirir la vecindad, a contrario sensu, la calidad de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del municipio o por renuncia expresa, aunque el último párrafo del artículo 14, de ésta Ley, establece que la vecindad en un municipio, no se pierde cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión oficial.

EN SU TITULO II "DE LOS AYUNTAMIENTOS, CAPITULO PRIMERO, INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS"

Una vez, que ésta Ley ha definido lo referente a población, territorio y situación política, pasa a organizar la integración de los gobiernos que se encargarán de la administración de los recursos financieros, naturales y sociales que componen al municipio, osea, la instalación de los ayuntamientos.

Su principal base jurídica, la podemos encontrar en los artículos 140 y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, de ahí que su contenido sea muy similar al constitucional. Entre las cosas que nos menciona ésta, la renovación de los ayuntamientos, cada tres años, siendo encabezados por un presidente municipal, síndicos y regidores de representación proporcional, según la dimensión poblacional del municipio, también menciona que el ayuntamiento deberá constituirse en solemne cabildo cada 15 de diciembre, para efecto de que el presidente municipal rinda su informe de actividades ante dicho

cuerpo, con la finalidad de revisar y dar a conocer los planes de trabajo realizados, sus avances y propuestas para su finalización, publicándose dicho informe en la Gaceta Municipal; documento que hasta la fecha no existe dentro de la estructura municipal actual.

Proponemos que dicha gaceta municipal, efectivamente se publique en todo municipio.

Es trascendental el artículo 16 de la Ley Orgánica en comentario, sobre todo a lo que respecta al primer párrafo para los efectos de fondo de nuestra investigación, éste precepto, reproduce lo dispuesto por el artículo 135, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, cuando señala que: "Los ayuntamientos se renovarán cada tres años..." Nosotros proponemos desde ahora y como ya lo hemos indicado antes, que los ayuntamientos no se renueven cada tres años, sino cada seis años, por las consideraciones que hacemos en nuestro capítulo cuarto.

No profundizamos más en ésta cuestión, debido a que no pretendemos ser repetitivos en cuanto a los preceptos legales que comentamos con anterioridad, debiéndose tener al respecto por reproducidos en ésta parte de nuestra investigación los preceptos señalados.

Prosiguiendo con nuestro tema, del artículo 27 al 30, nos menciona en su capítulo II, el funcionamiento de los ayuntamientos, que será la forma y tiempo en que deberán sesionar para tomar sus determinaciones, exigiendo una asistencia

determinada como mínimo para sesionar y deberán ser precididas las sesiones por el presidente municipal o por quien legalmente lo sustituya. Estos conceptos, también ya fueron analizados con anterioridad.

Debemos recordar que el ayuntamiento es un órgano deliberante y debe resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, los ayuntamientos deben sesionar una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos urgentes a petición de sus miembros y pueden declararse en sesión permanente, cuando las circunstancias lo exijan, sus sesiones serán públicas menos cuando exista motivo que justifique que dichas sesiones serán privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento, en relación con lo anterior, es triste observar, que los presidentes municipales, propongan a los miembros del ayuntamiento, que el cabildo se realice a puertas cerradas, lo cual es una aberración y una actitud antidemocrática, nefasta para un municipio, pues ¿Quién más que la población debe estar pendiente de lo que hace su ayuntamiento?

Los ayuntamientos, pueden sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se toman por mayoría de votos de sus miembros presentes, quien presida la sesión, tendrá voto de calidad, en todas las sesiones del ayuntamiento, deberá haber un libro de actas en el cual deberán asentarse las minutas de los acuerdos y asuntos tratados; si se trata de reglamentos y otras normas de carácter general, y que sean de observancia municipal, estas deben constar integros en el libro de actas, debiendo firmar los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes.

En el capítulo III, de las atribuciones de los ayuntamientos, nos habla el artículo 31, el cual enumera 37 facultades enunciativas más no limitativas, ya que la fracción XXXVIII, establece "Artículo 31 ... Las demás que le señalen otras disposiciones legales". Hagamos una breve síntesis de las atribuciones de los ayuntamientos, como sigue:

I.- Expedir y reformar el Bando municipal, reglamentos, circulares, y demás disposiciones administrativas municipales de observancia general.

II.- Celebrar convenios con autoridades estatales, relacionadas con prestación de servicios municipales.

III. Proponer iniciativas de Ley o decretos municipales ante la Legislatura local, en materia municipal por conducto del Ejecutivo del Estado, lo anterior, resta autonomía al municipio, ya que el conducto ante la Legislatura local de tales iniciativas, debe ser necesariamente el Gobernador del Estado.

IV.- Proponer la creación de organismos municipales descentralizados de servicios públicos, ante la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo del Estado.

V.- Acordar lo concerniente a su división territorial: En delegaciones, subcolonias, colonias, sectores y manzanas.

VI.- Acordar su categoría y denominación política de sus localidades.

VII.- Convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y prestación de servicios, ante el Estado con otros municipios o con particulares, recavando la autorización del Estado cuando proceda.

VIII.- Concluir las obras inconclusas de administraciones municipales pasadas.

IX.- Crear las unidades administrativas que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración municipal.

X.- Conocer de los informes contables y financieros, que presente el tesorero, con el visto bueno del síndico correspondiente.

XI.- Designar comisiones del ayuntamiento.

XII.- Convocar a elecciones políticas de delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana.

XIII.- Solicitar al Ejecutivo Estatal, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

XIV.- Municipalizar los servicios públicos, en términos de ésta Ley, al respecto ha existido desde el punto de vista prácticamente mucha resistencia por parte de la entidad federativa para otorgarle al municipio la autonomía que le señala el artículo 115 constitucional.

XV.- Aprobar mediante sesión de cabildo, los movimientos que se realizan en cuestión de bienes muebles e inmuebles.

XVI.- Acordar y determinar el destino que se les dé a los bienes inmuebles municipales, en la práctica también se observa que los municipios difícilmente tienen un control de su patrimonio municipal, esto se debe en principio a los constantes cambios de los miembros del ayuntamiento, debiera existir efectivo control y registro de tales bienes, debiera en nuestro concepto, modificarse el artículo 918 del Código Civil para el Estado de México, el cual permite que los bienes propios del Estado y municipios, pueden usucapirse, cuando se hayan tenido en posesión apta para la usucapión, durante el doble del tiempo que se señala en este código respecto de las demás personas, la modificación que proponemos, es en el sentido de que la usucapión, sea por lo menos la de mala fé inoperante, porque el patrimonio estatal y municipal, debe servir para satisfacer al interés de la colectividad, ya sea del estado, ya sea del municipio.

Así como otras 22 funciones más, enunciadas y ennumeradas en éste artículo, pero por ser tan bastas, sólo nos referimos a una de las más importantes.

El siguiente artículo en análisis, es el 32, el cuál es de gran importancia, ya que resalta los requisitos que deben tener determinados funcionarios o servidores públicos municipales, siendo estos:

El artículo 32.- ordena que: Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativa y de los organismos auxiliares, se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano del Estado, en pleno uso de sus derechos.

II.- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública.

III.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional

Estos son elementos básicos para que una persona pueda fungir como buen servidor público, ya que de existir algún antecedente, estaríamos ante la latente preocupación de que en cualquier momento pudiera cometer iguales delitos; no debemos olvidar que quien propone ante el ayuntamiento, a ocupar estos cargos, es el Ejecutivo municipal.

En el Capítulo Cuarto, que comprende del artículo 33 al 39, se estipula el procedimiento y los casos en que los ayuntamientos deben sacar la autorización de la Legislatura local, para determinados actos. En el primer artículo, osea, el 33, nos menciona, para que casos se debe sacar la autorización, siendo éstos, para poder enajenar los bienes de los ayuntamientos o municipios correspondientes a cualquier otro acto que represente la transmisión de dominio de los mismos, cambiar las categorías políticas de las localidades municipales, como lo observamos en el artículo 10 de esta misma Ley, para el caso de que el ayuntamiento respectivo

pretenda contratar algún crédito cuyo plazo de amortización, rebase el término de la gestión pública municipal, en los términos y condiciones que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México, dar en arrendamiento, comodato, o usufructo, los bienes inmuebles del municipio, cuando el término también exceda para el mercado a la administración municipal, así como para los contratos de obra, cuya terminación sea posterior a la administración municipal, para desincorporar del dominio público los inmuebles del municipio y para ejecutar los planes de desarrollo de conurbación intermunicipal.

Ahora bien, los subsecuentes artículos determinan el procedimiento que se deberá observar para llevar a cabo éstas gestiones ante la Legislatura, como enfatiza el artículo 34 al decirnos lo siguiente:

El Artículo 34, dice: "La solicitud de autorización para realizar cualquiera de los actos señalados en el artículo que precede, deberá enviarse por conducto del Ejecutivo y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarias, y en su caso, del dictamen técnico correspondiente".

CAPITULO QUINTO, SUPLENCIA DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

En éste capítulo, tenemos la regulación en cuanto a los casos que se presenten por ausencia y suplencia de los miembros del ayuntamiento, estipulado en sólo dos artículos, el 40 y 41.

Nos indican que para poderse separar de su cargo, se deberá pedir una licencia de separación, la cual podrá ser temporal o definitiva.

Las faltas del presidente municipal, deberán ser cubiertas por el primer regidor y a falta de éste, el que le siga en número.

A los Síndicos, los suple un miembro designado por el ayuntamiento, si sólo existe uno, si no le cubrirá el que le siga en número. Las faltas de los regidores, no son cubiertas, si no exceden de ocho días, si no, serán cubiertas por su suplente.

En el caso de ausencia definitiva, se tendrán que llamar a los suplentes, y a falta de éstos, se deberán designar nuevos miembros a propuesta del Ejecutivo municipal.

CAPITULO SEXTO, DE LA SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS DE LA SUSPENCION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS

El siguiente capítulo, contempla las facultades que tiene la Legislatura del Estado, para el caso de suspender o revocar el mandato de algunos funcionarios, o bien de todo el ayuntamiento, siempre y cuando se haya podido probar alguna causal que contempla el artículo 44, 45 y por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de dicha Legislatura. hagamos un breve resumen de los motivos que pueden originar su desaparición o bien suspensión siendo por:

- . Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados.
- . Invertir o destinar en forma distinta los recursos públicos autorizados para otro fin.
- . No integrar los consejos de colaboración ciudadana municipal o no convocar a elecciones
- . Por incumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley;

Pudiendo desaparecer un ayuntamiento por:

- . Atacar a las instituciones públicas, la forma de gobierno o la libertad del sufragio;
- . Violar la Constitución Política del Estado de México, causando perjuicios graves al Estado, municipios o la sociedad;
- . Realizar actos fuera de la Ley, afectando con ello, el patrimonio del municipio;
- . Realizar actos que alteren el orden público y la paz social de los habitantes del municipio;
- . Y por último, cuando entre los miembros del ayuntamiento, existan conflictos que imposibiliten el cumplimiento de sus funciones.

Esto es por lo que hace a todos los funcionarios que integren el ayuntamiento, en su totalidad, pero particularmente, a un miembro del mismo se le podrá revocar de su mandato por las siguientes causas enmarcadas en el artículo 46:

Cuando de forma particular afecten a la hacienda pública municipal, haciendo un manejo indebido de los recursos, por atacar a las instituciones públicas, infringir la Constitución Política, causando con ello, graves perjuicios al Estado,

municipio o a la sociedad, realizar actos que implique la violación o perjuicio a los recursos de la administración pública, propiciar conflictos o barreras para que algún funcionario de la administración deje de cumplir su obligación, usurpar alguna función o atribución pública, utilizar su autoridad para hacer que determinada persona gane alguna votación, ordenar la privación ilegal de una persona, entre otras.

Cuando el gobernador del estado, tenga conocimiento de alguno de los hechos mencionados con anterioridad, solicitará a la Legislatura local, la desaparición o suspensión de los ayuntamientos, y en su caso, de alguno de sus miembros y dictará las medidas necesarias para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y tranquilidad sociales en el municipio correspondiente.

TITULO TERCERO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ORGANOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

El capítulo primero de la Ley en estudio, nos menciona las atribuciones que tendrá el presidente municipal, siendo éstas, aparte de las enumeradas en el artículo 155, de la Constitución Política del Estado de México, las siguientes:

. Proponer los cargos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares para los ayuntamientos;

- . Contratar en representación del ayuntamiento, la realización de obras y la prestación de servicios públicos;
- . Verificar la recaudación e ingresos al municipio;
- . Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- . Administrar adecuadamente los bienes del municipio;
- . Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, así como los de bomberos;
- . Vigilar la integración y funcionamiento de las dependencias, unidades o fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa.

Así como las demás que ya analizamos en la Constitución del Estado de México.

El Artículo 49, dice: "Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal, se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca".

El Artículo 50, manda: "El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento o en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello".

El Artículo 51, ordena: "No pueden los presidentes municipales:

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

EL CAPITULO SEGUNDO, QUE MANDA "DE LOS SINDICOS"

Consta de tres artículos que van del 52 al 54:

Pasemos ahora a estudiar las dos figuras que siguen de importancia después del presidente municipal, se trata de los síndicos y los regidores. Por lo que hace a los primeros, nos dice el artículo 52, sobre sus funciones:

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

Lo que nos quiere decir éste artículo, es que la función del Síndico, o síndicos, será la de conservar y vigilar el patrimonio municipal, observando los movimientos de cada uno de ellos ejerciendo una función de contraloría interna, la cual no debe mal interpretarse, ya que en cada municipio, existe una contraloría interna, la cual se encarga de llevar a cabo el control y vigilancia de los bienes, funciones y administración del ayuntamiento, por lo que el síndico, sólo será un órgano auxiliar de la contraloría interna del ayuntamiento.

Previendo esto, el legislador plasmó en este mismo ordenamiento, las funciones y personalidad que deberá desempeñar la contraloría interna de los ayuntamientos, misma que no se había hecho y que la anterior Ley Orgánica Municipal, ni si quiera la contemplaba. Veremos la estructura de la contraloría más adelante en el artículo 110.

Las atribuciones de los síndicos, nos las da el artículo 53:

- . Procurar los intereses del municipio, representar jurídicamente a los ayuntamientos dentro de los litigios que los mismos sean parte;
- . Revisar los cortes de caja, así como firmarlos de la tesorería municipal;
- . Cuidar que el gasto público se realice conforme a la normatividad y presupuesto respectivo;
- . Vigilar que las multas impuestas por el ayuntamiento, sean ingresadas a la tesorería, mediante el comprobante respectivo;
- . Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería, informando al ayuntamiento de los resultados;
- . Remitir oportunamente a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado, las cuentas de la tesorería, dando copia al ayuntamiento del mismo documento;
- . Intervenir en el inventario general de los bienes mueble e inmuebles del municipio, inscribiéndose en un libro especial, expresando su valor y características, uso y destino;
- . Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

- . Inscribir los bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad;
- . Vigilar que los encargados de las comisarias, observen las normas de legalidad que tienen los detenidos;
- . Participar en los remates públicos de los bienes municipales para que se coloquen con el mejor postor;
- . Verificar que los funcionarios, que tengan la obligación de presentar su manifestación de bienes, cumplan puntualmente con éste requisito;
- . Resolver los recursos que se promuevan y sean de su competencia,
- . Otros que le señalen las disposiciones aplicables;
- . Pueden elegirse dos síndicos, encargándose uno para vigilar los ingresos municipales y el otro para los egresos, dejando abierta la posibilidad de elegir un tercero, dividiéndose de ésta manera las funciones de una manera equitativa, como lo regula este mismo artículo, pudiendo el ayuntamiento delegarles otras funciones.

CAPITULO TERCERO, DE LOS REGIDORES

Pasemos ahora al estudio de las funciones de los regidores, contempladas en el artículo 55, siendo éstas las siguientes:

- . Suplir las faltas temporales del presidente municipal;
- . Atender el encargo de la administración municipal que fue encargado;
- . Participar en las comisiones conferidas por el ayuntamiento o el presidente municipal,
- . Proponer alternativas de solución en los diferentes sectores de la administración municipal;
- . Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento y las demás que les otorgue ésta y otras aplicables.

Como hemos podido apreciar, de éstas dos figuras que componen el ayuntamiento, los síndicos son los encargados de cuidar el patrimonio municipal mediante la administración de los mismos, mientras que los regidores tienen una función inclinada a labor política de las actividades del ayuntamiento y municipio en general.

Ahora bien, por otro lado, tenemos a las autoridades auxiliares de la administración municipal, siendo éstas los delegados y subdelegados, los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el propio ayuntamiento, debiendo de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección a los vecinos, conforme a esta Ley, al bando municipal y reglamentos respectivos.

Además deberá apoyar al ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo municipal, auxiliar al secretario del ayuntamiento para que éste expida los certificados requeridos, mediante la información que estas autoridades le

proporcionen, informar tanto a sus representados así como al ayuntamiento del estado que guarda los bienes que le fueron encomendados, cada año, elaborar los programas de trabajos de las delegaciones y subdelegaciones con la asesoría del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento del bando municipal, reportando a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones del mismo.

A los jefes de sector o sección y de manzana, les corresponderá:

- a) Mantener el orden, vigilancia, seguridad y tranquilidad de los vecinos del lugar,
- b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de su demarcación;
- c) Informar al delegado sobre las deficiencias que haya en los servicios públicos;
- d) Preservar el medio ambiente y la protección civil de los vecinos.

Así mismo, los delegados y subdelegados, no podrán cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa del ayuntamiento, autorizar ningún tipo de licencia de construcción o para la apertura de algún establecimiento, detener a las personas sin dar conocimiento a las autoridades municipales, poner en libertad a los detenidos en flagrancia del delito, autorizar inhumaciones o exhumaciones.

Para que se puedan elegir delegados y subdelegados, tendrán que sujetarse al procedimiento, establecido por el art. 59 de la Ley en comentario, debiendo de proponer a los vecinos las fórmulas de candidatos en los términos de la

convocatoria que para el efecto publique el ayuntamiento, votando los mismos por alguna de las personas propuestas. La elección deberá realizarse entre el último domingo de enero y el 21 de marzo.

Los nombramientos correspondientes deberán ser firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento. El cargo será por tres años, pudiendo suplirse.

CAPITULO CUARTO, DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Este capítulo señala quienes son las autoridades auxiliares municipales, así como sus jurisdicciones y atribuciones que delegue el ayuntamiento, al igual que las restricciones de estas autoridades, como el procedimiento de elección y los requisitos para poder desempeñar el cargo.

El artículo 56, nos dice: "Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento".

CAPITULO QUINTO, DE LAS COMISIONES, CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Otros organismos con los que deberá contar el ayuntamiento para el mejor desempeño de sus funciones, son las Comisiones, Consejos de Participación

Ciudadana y Organizaciones Sociales, como lo establece el artículo 64. El ayuntamiento para poder desempeñar eficazmente sus funciones públicas, pueden auxiliarse además:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de Participación Ciudadana;
- III. Organizaciones Sociales representativas de las comunidades;
- IV. Y las demás organizaciones que determinen las Leyes, reglamentos y los acuerdos del ayuntamiento, las comisiones señaladas, serán nombradas por el propio ayuntamiento y deben estar integradas por miembros de éste.

El artículo 69, señala que: Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

I. Serán permanentes las comisiones:

- a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- c) De hacienda, que presidirá el síndico, o el primer síndico, cuando haya más de uno;

- d) De agua, drenaje y alcantarillado;
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros;
- f) De alumbrado público;
- g) De obras públicas y desarrollo urbano;
- h) De fomento agropecuario y forestal;
- i) De parques, jardines y panteones;
- j) De educación pública, cultura, deporte y recreación;
- k) De turismo;
- l) De preservación y restauración del medio ambiente;
- m) De empleo;
- n) De salud pública;
- o) De población;

p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;

q) Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias, aquellas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Cada consejo de participación ciudadana, estará conformado con hasta cinco vecinos, teniendo que presidirlo alguno de ellos, teniendo que ser electos bajo el mismo procedimiento que mencionamos anteriormente. Estos consejos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Promover la participación ciudadana en los programas municipales;

II. Coadyuvar en el cumplimiento de los planes y programas municipales;

III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a la integración o modificación de los planes y programas municipales;

IV. Supervisar la prestación de servicios;

V. Informar cada tres meses, tanto a sus representados, como al ayuntamiento, sobre sus actividades realizadas, y en su caso, si existen sobre el estado de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

CAPITULO SEXTO, DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PROTECCION CIVIL

El artículo 81, contempla una nueva figura, que si bien es cierto, ya existía, no se había regulado dentro de este ordenamiento municipal. Se trata de los consejos municipales de protección civil, los cuales deberán constituir cada ayuntamiento, siendo encabezada por el presidente municipal, como órgano de consulta para la prevención, adopción de acuerdos, ejecución de acciones y todas las actividades tendientes a la atención de asuntos de emergencia, desastres o eventualidades que afecten a la población.

CAPITULO SEPTIMO, COMISION DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Regula lo referente a la comisión de planeación para el desarrollo municipal, el cual se integrará por ciudadanos distinguidos del municipio, los cuales representarán a diversos sectores de la población, teniendo como atribuciones las siguientes que enumera el artículo 83:

- I. Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del plan de desarrollo municipal;
- II. Consolidar la participación en la planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- III. Formular recomendaciones para el mejoramiento de la administración pública municipal;
- IV. Cumplir con las encomiendas anteriormente descrita, haciéndose llegar de la información requerida para el mismo efecto;
- V. Gestionar la expedición de reglamentos que regulen la actividad del plan de desarrollo municipal;

Entre otras que le podrán ser encargadas.

El Artículo 85 ordena: "La Comisión de Planeación para el desarrollo municipal, contará con un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el ayuntamiento, y podrá tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, los cuales durarán en su encargo el período municipal correspondiente".

TITULO IV
REGIMEN ADMINISTRATIVO, CAPITULO PRIMERO DE LAS
DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS

Pasemos ahora a otro punto muy importante, que es el Regimen Administrativo, que integran al ayuntamiento, tocante lo relativo a las dependencias administrativas. El siguiente artículo nos detalla al respecto:

Artículo 86.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a éste servidor público.

El siguiente artículo nos señala que para estos casos, el ayuntamiento deberá contar por lo menos con dos dependencias, que serán: La secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal.

Las atribuciones de la primera las podemos encontrar en el artículo 91, que al tenor dice:

El Artículo 91, dice: "Son atribuciones del secretario del ayuntamiento las siguientes:

- I. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;

II. Emitir los citatorios para las celebraciones de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;

III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos;

IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros,

VI. Tener a su cargo el archivo general de ayuntamiento,

VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diario al presidente municipal para acordar su trámite;

VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad posible, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

XI. Elaborar con la participación del síndico, el inventario de muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;

XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

XIV. Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.

Ahora bien, se requiere para desempeñar el cargo de secretario del ayuntamiento. De acuerdo al 92 de ésta Ley:

I. En municipios que tengan hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria, los municipios que tengan más de esa cantidad y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior, en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, haber concluido los estudios de licenciatura;

- II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento;
- III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA TESORERIA MUNICIPAL

Pasemos ahora a otro punto, que por su importancia, la presente Ley, la considera como el otro órgano importante que debe existir por lo menos en un municipio, y que es la tesorería municipal.

El Artículo 93, dice: "La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento".

Este artículo no necesita mayor explicación, ya que el mismo precepto describe muy bien la función para lo que fue creada la tesorería municipal.

Veamos cuáles son las facultades que tiene el tesorero municipal, en el siguiente artículo:

El Artículo 95, dice: Son atribuciones del tesorero municipal:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;

V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento, todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, vigilando que se ajusten las disposiciones de ésta ley y otros ordenamientos aplicables;

VI. Presentar, anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal;

VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;

VIII. Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;

IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;

XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la contaduría general de glosa;

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

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidades que haga la contaduría general de glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;

XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

Los requisitos para poder ser tesorero municipal, nos lo da el artículo 96 y dice:

I.- Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento, de preferencia ser profesionista, de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;

II. Causionar el manejo de los fondos en términos de Ley;

III. No haber sido inhabilitado, para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;

IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.

Como hemos podido observar, al igual que el cargo de secretario del ayuntamiento, son funciones específicas y de suma importancia, ya que gran parte de

la actividad que requiere desempeñar un ayuntamiento, gira alrededor de éstas dos dependencias, y por lo mismo, se requiere que quien vaya a desempeñar sus funciones, sean personas capaces de llevar a cabo todos los planes y programas mencionados.

CAPITULO TERCERO, DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Para hablar de las funciones del tesorero, es importante mencionar lo que respecta a la hacienda pública municipal, contemplada en el artículo 97, que nos menciona que dicha hacienda se compone por todos los bienes, tanto muebles como inmuebles que son propiedad del municipio, los créditos a favor del municipio por diversos conceptos, así como las rentas y productos de los bienes municipales, las participaciones que se deban recibir conforme a las leyes federales y estatales, las contribuciones, donaciones, herencias y legados que reciban. Estos son los elementos que componen la hacienda pública municipal, o sea, los recursos que éste puede hacerse llegar por medio de los mecanismos señalados.

Por otro lado, tenemos el gasto público, que nos lo da el siguiente artículo:

Artículo 98.- El gasto público comprende las erogaciones que por el concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios.

De esta manera, hemos analizado lo que respecta a los ingresos y egresos que realizan en los municipios, más importantes, ya que de ahí se desprenden las actividades que podrán realizar los ayuntamientos por concepto de obras públicas, servicios públicos, programas y proyectos para ayuda a la comunidad municipal, etc., pero que van estrechamente ligados. Los conceptos ingresos-egresos van de la mano, debido a que el gasto depende de lo ingresado al municipio.

El artículo 104, nos dice, a cargo de quien está la inspección de la hacienda pública municipal, siendo principalmente por parte del síndico, sin perjuicio de las funciones que deban de hacer los órganos de control interno. También puede intervenir la Secretaría de la Contraloría del Estado, cuando existan convenios sobre la aplicación de recursos federales y estatales por parte del municipio, para que éstos se apliquen adecuadamente.

Ya que tocamos lo referente a la contraloría, la presente Ley, consciente de la importancia que esta dependencia reviste para el mejor funcionamiento de las actividades públicas administrativas, estipula por primera vez, lo referente a la contraloría municipal, estipulando en su respectivo artículo, lo siguiente:

CAPITULO CUARTO, DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL

Artículo 110.- Las funciones de contraloría interna, estarán a cargo del órgano que establezca el ayuntamiento.

Artículo 111.- La contraloría municipal tendrá un titular denominado contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II.- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal en congruencia con el presupuesto de egresos;

III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;

IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;

V.- Establecer las base generales para la realización de auditorias e inspecciones;

VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos, se apliquen en los términos estipulados en las leyes, convenios respectivos;

VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;

VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la secretaria de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;

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

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

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

XII.- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;

XIII.- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal, verificando que se remitan los informes correspondientes a la contaduría general de glosa;

XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería;

XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;

XVI.- Vigilar que los servidores públicos municipales cumplan con su obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en los términos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XVII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

De acuerdo con el artículo 113.- Para ser contralor, se requiere cumplir con los requisitos que se exigen para ser tesorero municipal, a excepción de la caución correspondiente.

Los requisitos que estipula el presente ordenamiento son los mismos que para los casos del tesorero municipal, ha excepción de la caución.

CAPITULO QUINTO DE LA PLANEACION

Veremos ahora lo referente a la planeación, contemplado en el Capítulo Quinto. De la planeación, previstos de los artículos 114 al 122. De éstos artículos, se desprende en gran importancia, el mensaje y objetivo que pretendemos darle, ya que es aquí donde estriba el punto neurálgico de la labor que deberá desempeñar cada administración pública municipal, a través de su respectivo ayuntamiento, el cual

tendrá la obligación de elaborar su "Plan de Desarrollo Municipal" y sus programas de trabajo para llevar a cabo las metas y objetivos plasmados en dicho plan.

Lógicamente que cada ayuntamiento, tendrá que ajustarse a la realización de sus obras y compromisos por un término de tres años, a partir de que se toma posesión de dichas administraciones, lo que determina el carácter tan restringido que deberá tener el plan, pues en un lapso tan corto no será posible realizar todos los proyectos planificados, y concediendo que así fuera, la magnitud de la obra no será tan contundente y satisfactoria como si se realizará en un tiempo más amplio. Desafortunadamente, muchas obras que son necesarias para la comunidad y que prestarían un buen servicio, a parte de que no son terminadas, no existe una cierta continuidad en ellas, ya que al entrar la nueva administración, ésta trae consigo otros objetivos y proyectos que desean realizar, con lo que se perjudica en gran medida a su comunidad y al propio Estado, porque es un dinero que ya fue invertido y sólo se queda en determinada fase sin que se pueda recuperar dicha inversión. Es un tanto egoísta de los servidores públicos no dar continuidad a los proyectos y obras que han dejado sus antecesores directos, ya que no quieren terminar algo que ellos dejan, por temor a que la sociedad se lo reconozca a la pasada administración y los vaya a tachar de ineptos o incapaces para llevar a cabo sus propias obras.

No se trata de ver que administración, es más eficiente que las demás, se debe unificar un criterio y dejar que las obras que benefician a toda la comunidad, tengan la continuidad debida y no importe tanto quien la inicio o quien la terminó, lo esencial es cumplir con los programas prioritarios y necesarios. Es por ello que se

propone la ampliación al término constitucional de la administración pública municipal, sería benéfica y acertada porque sólo a la administración ejecutante y planeadora de alguna obra o servicio público, es quien tiene verdadero interés en llevar a cabo y cumplir con todos sus planes y proyectos que elabora en su "Plan de Desarrollo Municipal", aunque es exigencia constitucional, el seguimiento al plan nacional de desarrollo, artículo 25 y 26 constitucional, desafortunadamente en la praxis ocurre lo que anteriormente comentamos.

La elaboración, aprobación, publicación, evaluación, ejecución y vigilancia de dicho plan, estará a cargo de las dependencias designadas para este efecto por el ayuntamiento, teniendo que elaborarse dentro de los primeros cuatro meses de la administración municipal, debiéndose evaluar su avance cada año.

Sus objetivos a desarrollar del plan, están marcados en el siguiente artículo:

Artículo 117.- El plan de desarrollo municipal, tendrá los siguientes objetivos:

I.- Atender las demandas prioritarias de la población;

II.- Proporcionar el desarrollo armónico del municipio;

III.- Vincular el plan de desarrollo municipal con los planes de desarrollo federal y estatal;

IV.- Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal;

V.- Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

Para llevar a cabo estos objetivos, el ayuntamiento tendrá que irse adecuando con las necesidades objetivas que vaya surgiendo en el ejercicio de sus funciones, así como de las nuevas necesidades, tanto del municipio, como de sus habitantes, para ello, el plan de desarrollo municipal, deberá complementarse con planes y programas anuales sectoriales y programas especiales de organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal. Los planes y programas contenidos en el Plan, serán de carácter obligatorio para todas las entidades y organismos y dependencias de la administración pública municipal.

Los planes y programas podrán ser modificándose en cualquier momento, o bien, suspenderse, siguiendo el mismo procedimiento que para su elaboración, cuando así lo demande el interés público.

Muchas dependencias y organismos, dependen de este Plan de desarrollo, debido a que hay programas que deberán realizar un organismo que tal vez no exista y por lo tanto, habrá que crearlo, o por el contrario, desaparecer otra, si es que no se justifica su existencia, ya que sus proyectos pueden ser realizados por otro organismo que sea de mayor importancia.

CAPITULO SEXTO, DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS

El Artículo 123, dice: Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

El Artículo 124, señala: Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.

CAPITULO SEPTIMO, DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Capítulo de relevancia por ser uno de los principales factores en toda administración pública municipal, ya que como lo dice el Artículo 125, de la Ley en comentario: "Los municipios tendrán a su cargo, la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia;
- XI. De empleo.

Así la prestación de éstos servicios, que más adelante detallaremos, significa la presencia y desarrollo de las autoridades así como del mismo plan de desarrollo municipal, y es aquí, uno de los factores donde nuestra investigación

señala el porqué de la ampliación al término municipal, el tiempo ha demostrado que cada administración, trae consigo mismo su propia forma de mando y dirección, con lo cual éstos servicios sufren cambios inmediatos en los primeros meses de gobierno, en nuestro siguiente capítulo, trataremos lo referente a planes inconclusos.

Es importante señalar, la futurista y realista que tuvo el congreso local al señalar la posibilidad de concesionar éstos servicios a través de la aprobación de la cámara local y es en el Artículo 126, segundo párrafo, que señala:

"Podrá concesionarse a terceros, la prestación de servicios públicos municipales a excepción de los de seguridad pública y tránsito,, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio".

Y en los subsecuentes artículos se señalan que cuando los servicios los otorgue el ayuntamiento directamente, serán los regidores o los órganos municipales respectivos quienes supervisarán la prestación de éstos, también se señala que..."Cuando sean concesionados, se sujetarán a lo establecido en esta Ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables, dice también que necesita la autorización previa de la Legislatura del Estado, para la concesión cuando:

- I.- El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;
- II.- Con la concesión del servicio público, se afecten bienes inmuebles municipales, en el Artículo 130, señala a quienes no pueden otorgarse las concesiones: que serán: 1.- Miembros del ayuntamiento; 2.- Servidores públicos municipales; 3.- Sus cónyuges parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta

el segundo grado y los parientes por afinidad; 4.- A empresas en las cuales, sean representantes o tengan intereses económicos, las personas a que se refieren las fracciones anteriores, así también se señala en el artículo 131, las bases para el otorgamiento de las concesiones, el 132, señala cuando los ayuntamientos podrán revocar las concesiones municipales en cinco fracciones, el 133 indica la prórroga que queda a cargo del concesionario antes del vencimiento de la misma; así las demás relativas hasta el 141, se refieren a la concesión de los servicios públicos municipales.

EL CAPITULO OCTAVO, DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

Es otro de los servicios públicos que otorga el municipio y además es limitada para su concesión, como ya lo hemos visto antes, pero esto no limita la necesidad de que éste servicio sea eficaz y por lo tanto se requiere de un tratamiento especial y es por ello que ésta Ley lo señala en un capítulo, en el artículo 142, nos dice que: "En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y, en su caso, de tránsito de los cuales el presidente municipal será el jefe inmediato".

El artículo 143, dice que: "El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado, en términos del Artículo 115, fracción VII, de la Constitución General de la

República, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En el municipio donde residan permanentemente los poderes del Estado, el mando de la fuerza pública municipal lo ejercerá en cualquier caso, el Ejecutivo Estatal a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

El Artículo 144, dice que: Los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales, se coordinarán en lo relativo a su organización, función y aspectos técnicos, con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

CAPITULO NOVENO, DEL SISTEMA DE MERITO Y RECONOCIMIENTO AL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL

Otro punto relevante y que viene a ser otro cambio de suma importancia, es la creación de ésta Ley relativa al Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, el cual tiene como objetivos fundamentales el mejoramiento de la capacidad de los recursos humanos mejorar la calidad de los servicios públicos. Este sistema de mérito, se desempeñará a través de una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento Público Municipal, en la que participarán como lo indica el Artículo 146:

- I. El presidente municipal, quien la precidirá.
- II. Un regidor como secretario técnico.
- III. A invitación del presidente municipal, un representante del Gobierno del Estado.
- IV. En su caso, representantes de colegios o asociaciones profesionales o técnicas.

Su regulación la encontramos, de éstos conceptos mencionados, en los artículos 145 al 147, de la Ley en estudio. Y como vemos, es importante y de gran mérito el haber creado este nuevo organismo, ya que estimula la actividad y participación del personal técnico en las áreas específicas de gran importancia. Pero a nuestro parecer, no sólo debiera de ser en áreas técnicas, sino que en otras áreas como profesionales, sociales u otras que se reconociera la labor de las personas, estos estímulos redundarán en beneficio de la comunidad.

Otro punto reelevante y que viene a ser otro cambio de suma importancia, en la creación de ésta Ley, relativa al Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, el cual tiene como objetivos fundamentales, el mejoramiento de la capacidad de los recursos humanos, mejorar la calidad de los servicios públicos, desarrollar un sistema de capacitación y desarrollo, aprovechar la experiencia de los servidores públicos, orientar la función pública municipal a la calidad de los servicios públicos. Este sistema de mérito, se desempeñara a través de una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento Público Municipal, en la

que participarán como lo indica el Artículo 146: I.- El presidente municipal, quien la presidirá; II.- Un regidor como secretario técnico; y el Artículo 147, establece las funciones de ésta comisión, las cuales son:

I.- Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas.

II.- Aplicar exámenes de oposición a candidatos a ocupar puestos de área técnicas.

III.- Dictaminar el desempeño de los servidores públicos en áreas técnicas.

IV.- Celebrar evaluaciones cada 6 meses a los servidores públicos de áreas técnicas.

V.- Llevar un archivo, donde se depositen los expedientes personales de los servidores que se hayan visto encuadradas en algún acto de los mencionados anteriormente.

VI.- Promover la capacitación permanente de los servidores públicos en áreas técnicas

VII.- Los que el ayuntamiento le asigne.

**TITULO V, DE LA FUNCION CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE
LOS AYUNTAMIENTOS.**

**CAPITULO PRIMERO, DE LAS OFICIALIAS CONCILIADORAS Y
CALIFICADORAS MUNICIPALES**

Otro organismo, son las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras Municipales, contempladas del artículo 148 al 153, las cuales tendrán como objetivos, según el artículo 150, las siguientes:

I.- Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sea constitutivos de algún delito, ni sean competencia de algún órgano judicial;

II.- Imponer las sanciones administrativas procedente para los casos de faltas o infracciones del Bando Municipal, regimientos y demás disposiciones de carácter general, excepto los de índole fiscal;

III.- Apoyar a la autoridad municipal correspondiente, a guardar el orden, y en caso de realizarse daños a los bienes públicos municipales, hacerlo saber a quien corresponda;

IV.- Expedir recibo por las multas impuestas y entregarlas a la tesorería municipal;

V.- Llevar un Libro de Actuaciones;

VI.- Enterar al presidente municipal, sobre las personas que hayan sido detenidas por infracciones a los ordenamientos municipales, o por quien a su vez, haya ejecutado, por delegación expresa, dicha función, expidiendo oportunamente la boleta de libertad correspondiente.

Al frente de dicha Oficina Conciliadora, estará un Oficial Conciliador, el cual no podrá girar órdenes de aprehensión, imponer sanciones que no estén contempladas, en el bando municipal, conocer sobre asuntos de índole civil, imponer sanciones penales, ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Consideramos grave que el Artículo 149 de la Ley en comentario relativo a los requisitos que debe satisfacer el candidato a desempeñar el cargo de "Oficial Conciliador y Calificador", sólo exija entre otros requisitos ..."Fracción IV.- Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años". Nuestro comentario es en el sentido de que debe exigirse que tal puesto sea desempeñado por un Licenciado en Derecho Titulado, y que excepcionalmente, este puesto pueda desempeñarse por otro profesional cuando el municipio de que se trate, no exista un Licenciado en Derecho que lo pueda desempeñar y en el último de los supuestos que sea cualquier ciudadano del mayor nivel educativo.

CAPITULO SEGUNDO, DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Veamos ahora los recursos con los que cuentan los particulares, para impugnar las resoluciones y determinaciones que de alguna forma causen perjuicios a

los intereses de los mismos. Dichos recursos lo podemos encontrar del artículo 154 al 159, ¿Qué es el recurso?, Es un medio de impugnación, mediante el cual se busca la modificación o revocación de una determinada resolución judicial o administrativa, en éste apartado, nos ocupa naturalmente el recurso administrativo, no el judicial, que tendrán los particulares frente a las autoridades municipales.

Los particulares cuentan con dos recursos: la revocación y la revisión. El primero de ellos, se interpone ante la misma autoridad que emite el acto, acuerdo o resolución no fiscal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación o ejecución del mismo. Una vez interpuesto el recurso, la autoridad tendrá menos de 15 días hábiles para resolverlo.

En el caso supuesto de que el resultado del recurso emitido por la misma autoridad, no sea favorable para el particular que lo promovió, éste tendrá oportunidad de interponer el otro recurso, el de revisión, contra la resolución dictada por la autoridad, recaída al recurso de revocación. Este recurso se interpone ante el Síndico, quien deberá resolver el recurso, teniendo el particular los mismos términos que para la interposición del anterior recurso. El síndico no podrá conocer ni resolver dicho recurso, si se interpone en contra del presidente municipal, en cuyo caso tendrá que ser el propio ayuntamiento quien lo resuelva.

Además, procederán contra las resoluciones dictadas en dichos recursos, los medios de defensa que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado. El

artículo 157, nos dice los requisitos que deben cubrirse para presentar un recurso, siendo:

Artículo 157.- Los recursos deberán promoverse en forma escrita, señalando lo siguiente:

- I.- El nombre y domicilio del promovente;
- II.- El acto, acuerdo o resolución que se impugne;
- III.- La violación que se estime se cometió a los derechos del promovente, expresando en su caso, los agravios cometidos en su perjuicio;
- IV.- Los hechos en que funde su petición;
- V.- Las pruebas para demostrar los hechos.

Los mismos recursos están contemplados en el articulado del Bando Municipal de Naucalpan, el cual estudiaremos en el siguiente punto, y que ya se estipulaban en la anterior Ley Orgánica municipal.

El Artículo 159 de la Ley en comentario establece que el "Artículo 159, en contra de la resolución que se dicte en el recurso administrativo, proceden los medios de defensa que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado".

TITULO VI, DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL
CAPITULO PRIMERO, DEL BANDO Y LOS REGLAMENTOS

El siguiente tema o concepto que maneja este ordenamiento, es sobre el Bando y los Reglamentos municipales. Según el Artículo 160, el bando municipal, deberá publicarse por el presidente municipal, cada año el día 5 de febrero, bando que será expedido, mientras que por los ayuntamientos, el Artículo 162, nos dice los requisitos mínimos que deberá contener el mismo, siendo éstos los siguientes:

- I.- Nombre y escudo del municipio;
- II.- Territorio y Organización territorial y administrativa del ayuntamiento;
- III.- Población del municipio;
- IV.- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V.- Servicios públicos municipales;
- VI.- Desarrollo económico y bienestar social;
- VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII.- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;

IX.- Infracciones, sanciones y recursos;

X.- Las demás que se estimen necesarias.

El bando puede modificarse en cualquier tiempo, siempre que se cumplan los mismos procedimientos para su aprobación y publicación. El bando debe promulgarse, estableciendo su obligatoriedad y vigencia dentro del territorio del municipio relativo.

CAPITULO SEGUNDO DE LAS SANCIONES

Las sanciones que se prevén para el caso de infracciones y/o faltas contra el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, según la gravedad de las mismas, podrán ser, como lo establece el artículo 166:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de 50 días de salario mínimo general, pero si el infractor es un jornalero, ejidatario u obrero, la multa no rebasará un día de salario;

III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV.- Clausura temporal o definitiva;

V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

TITULO VII, DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES
CAPITULO UNICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS MUNICIPALES

Y por último, la parte final de ésta Ley, contempla las responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales, a quienes en el caso de cometer alguna infracción en contra de los ordenamientos municipales, se les aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Así mismo, los servidores públicos municipales, no cuentan con ningún tipo de fuero, por lo que en el supuesto caso de que cometieran algún delito, podrán ser juzgados por los tribunales federales o locales a que fueran sometidos. Para determinar quién es servidor público, el artículo 168, nos menciona:

Artículo 168.- Son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales, serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su cargo.

Es así, como hemos hecho un breve análisis de la nueva Ley Orgánica Municipal, la cual nos da una gran panorámica de lo que es la Administración

Pública Municipal, su composición, reglamentación, orientación, fines planes y proyectos. Es sobre éste último punto, el de los Planes, sobre el que más énfasis hicimos por la sencilla razón de que es aquí donde estriba el sentido de éste trabajo.

Como podemos ver, los proyectos, metas y estrategias de gobierno, se encuentran plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal, el cual se compondrá por todas las necesidades y exigencias que haga la comunidad al ayuntamiento, y que para su realización, entrarán en operación todas y cada una de las dependencias aquí mencionadas, por lo que el mecanismo jurídico o marco, de nuestro trabajo, parte de ésta Ley, aquí se organizan los planes y estrategias, de las cuales hablaremos en el siguiente capítulo, donde resaltaremos la importancia de ampliar el término constitucional para cumplir con todos los planes y programas de orden público que deben realizar los ayuntamientos.

Esta Ley Orgánica Municipal del Estado de México, entró 30 días después de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno del Estado".

3.5. BANDO MUNICIPAL

Nuestra Constitución Política Federal, determina que cada entidad política, llamada municipio, debe contar con "El Bando de Policía y Buen Gobierno".

Este Bando, se crea con la finalidad de regular la conducta ciudadana y las relaciones de la Administración Pública municipal, con la población, teniendo que ser una adecuación sustancial y de fondo, por el cual se determine de manera ordenada y sistematizada, las disposiciones fundamentales del orden jurídico municipal.

Cada municipio podrá y tendrá la obligación de formular y publicar su propio Bando de Policía y Buen gobierno, con la finalidad de regular su actividad con los habitantes de su entorno territorial, como lo hablamos expresado en el párrafo anterior.

Pasemos a analizar el contenido del Bando municipal de Naucalpan, por ser éste municipio donde nos desarrollamos como estudiantes y tenemos además alguna actividad. La pasada Administración, que encabezaba el Lic. Mario Ruíz de Chávez, la cual abarca el período comprendido del año de 1991 a 1993, publicó y dio a conocer su Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, el cual determina en su Exposición de Motivos que: "...Su estructura, comprende lo característico del

Municipio, el territorio, su división política y territorial, el asiento del Ayuntamiento y como innovación, se determinan los fines del Municipio, como una justificación de la existencia del mismo, precisa lo referente a las personas, se incorpora lo correspondiente a la Administración Municipal y al tratar lo relativo a la composición de la Hacienda Pública por primera vez, se reconoce como parte de ella los donativos de cualquier especie que se reciban define las funciones de la Tesorería, indica un catálogo de servicios públicos, destaca la creación de 4 organismos públicos, menciona lo concerniente a las licencias de giros y uso del suelo, toca a los organismos auxiliares, la seguridad pública, la conducta de las personas y concluye con las sanciones y recursos..."

"...Y respondiendo al espíritu de modernidad, instituye la Comisión de Planificación y Desarrollo, la Procuraduría Social, el Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte, la Dirección de Salud Pública Municipal y la Dirección de Ecología..." (23).

Como observamos en la exposición de motivos que dieron origen a la promulgación de dicho Bando Municipal, éste se acopla y debe crearse conforme a las necesidades actuales y reales que confronta el mismo Municipio. Su contenido debe estar acorde con las necesidades y exigencias de su población.

El Bando tiene como fundamento, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 142 y 143 de la Constitución Política del Estado de México.

Su formulación se realiza en el seno del Ayuntamiento, el cual por sesión de Cabildo, tiene que aprobar y enviar al Ejecutivo del Estado, para que éste a su vez lo apruebe o sancione y ordene su publicación en la Gaceta oficial del Gobierno.

Entremos de lleno a analizar algunos de los artículos que comprende el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, para el Municipio de Naucalpan de Juárez. Los primeros 11 artículos nos hablan sobre las disposiciones generales que éste contiene, como son el territorio, su división política, el lugar de residencia o asiento del Ayuntamiento, y su personalidad. Disposiciones estas, muy claras y que básicamente las que siempre encontramos en cualquier documento político.

En su Artículo 12, nos menciona la función que deberá tener el Municipio y que deberán llevarse a cabo a través del Ayuntamiento y que son: la prestación de servicios públicos, promover el desarrollo de su población y la procuración de un crecimiento armónico de su población rural y urbana. Lógicamente que no nos podemos reducir a estas sencillas funciones, pero para eso, ésta disposición se complementa con otros ordenamientos legales como es la Ley Orgánica Municipal, que ya referimos.

El Título Tercero, nos habla "De las Personas", nos menciona la condición política que éstas pueden tener dentro del territorio del Municipio, siendo 3, establecidas en el Artículo 14, a saber:

- a) Vecinos;
- b) Habitantes;
- c) Visitantes.

Veamos ahora, qué características tiene cada uno de ellos:

De acuerdo con el Artículo 15.- Son vecinos quienes:

- a) Hayan establecido su domicilio en términos municipales y hayan permanecido en él por más de seis meses ininterrumpidos, o
- b) Quienes manifiesten ante la autoridad municipal, el deseo de adquirir la vecindad, justificando el haber renunciado, ante las autoridades correspondientes a la vecindad que tenía anteriormente.

Según el Artículo 16.- "Son habitantes, los que residen permanentemente o transitoriamente en el territorio del Municipio".

Por otro lado, el Artículo 17, señala que: Son visitantes, los que se encuentran de visita o en tránsito en el territorio del municipio.

Ya hemos hecho al respecto, las propuestas correspondientes, en el sentido de que debe precisarse más el concepto de habitante y visitante.

Se imponen los derechos y obligaciones de las personas en el Artículo 22, donde primeramente ordena que todos los individuos que se encuentren en territorio del municipio, sea cual fuere su carácter, deberán acatar las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado de México, así como la Constitución Federal como también todas las Leyes y disposiciones existentes y aplicables dentro del territorio que nos ocupa.

Por lo que hace a los vecinos, además de las disposiciones anteriores, tendrán que contribuir con los gastos públicos municipales, enviar a los menores a la escuela para recibir la enseñanza primaria, formar parte de los consejos de colaboración municipal o en las Comisiones de Planificación y desarrollo cuando hayan sido electos y otras disposiciones que determine la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal y otras disposiciones. todo esto con fundamento en el artículo 23 del Bando. Ahora se hace necesario que el precepto en comentario, establezca la obligación de los que ejerzan la patria potestad o tutela de los menores, de enviarlos a la instrucción secundaria.

Por lo que hace a los derechos de los ciudadanos mexicanos, el artículo 24 nos dice:

Artículo 24.- Son derechos de los ciudadanos mexicanos, con vecindad en el municipio:

I. Votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular.

II. En igualdad de circunstancias, ser preferidos para el desempeño de empleos, cargos, comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.

Este artículo permite, salvo lo dispuesto en la fracción 2a., que cualquier persona avecindada en el municipio, y como lo establece el artículo 14, que tengan más de 6 meses residiendo en el territorio, puedan ser votadas para ocupar algún cargo de elección popular, aún y cuando no fueran originarios de ese municipio.

Por lo que vemos, hasta aquí, ha quedado perfectamente delineado y estipulado las características y generalidades de población, territorialidad, finalidades y situación política que debe comprender un municipio.

En los siguientes artículos veremos y analizaremos la Administración Pública Municipal, para comprender su complejo desarrollo y funcionamiento.

Nos menciona en los artículos 25, 26 y 27, sobre quien recae la función administrativa de los municipios, siendo ésta a través del Ayuntamiento, quién a su vez estará representada por un presidente municipal, 2 síndicos y 16 regidores, siendo el primero de ellos quien se encargue de ejecutar las determinaciones y decisiones del ayuntamiento, por sí mismo o por las funciones delegadas a otra entidad administrativa del mismo.

De los artículos 28 al 32, el presente bando nos habla de la Hacienda Municipal, así como su inspección y vigilancia. La Hacienda Municipal, se compone por:

Artículo 28:

- I.- Los bienes de cualquier naturaleza, propiedad del municipio;
- II.- Los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de los servicios públicos municipales;
- III.- Las contribuciones, derechos, aprovechamientos y aportamientos de mejoras previstos en la Ley de Hacienda Municipal;
- IV.- Los donativos de cualquier especie que se reciban;
- V.- Aquellos que señala la parte relativa de la Ley Orgánica Municipal y Código Fiscal Municipal.

En los siguientes preceptos, nos señala que deberá establecerse una estricta vigilancia de dicha Hacienda a través del Ayuntamiento que encabezará el propio presidente municipal o el síndico, debiéndose invertir los recursos en una forma segura y que se obtengan beneficios. Deja abierta la posibilidad para el caso de que si alguien se da cuenta de los malos manejos de la hacienda, se esté en la

posibilidad de denunciar éste hecho aunque no sea persona integrante del ayuntamiento, ante las autoridades municipales.

En seguida, este ordenamiento enumera y define la función de algunos órganos administrativos del ayuntamiento, como son:

Artículo 33.- La Tesorería Municipal, es la recaudadora de los ingresos y la encargada de los egresos municipales, en los términos de la Leyes municipales de la materia.

Por lo que hace a los servicios públicos, el Artículo 34, nos menciona que éstos son entre otros:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;

- g) Calles, parque y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Los demás que determine la Legislatura local.

Enseguida transcribiremos los artículos referentes a los nuevos organismos que se crean en auxilio a las funciones administrativas del Ejecutivo municipal, y que responden a las necesidades de modernidad, como lo mencionamos en la exposición de motivos de éste Bando Municipal.

DE LA PROCURADURIA SOCIAL

Artículo 41.- Para colaborar al cumplimiento de los ordenamientos legales, patrocinar la gestión de asuntos administrativos ante autoridades competentes a petición de parte, auspiciar las gestiones de la comunidad tendentes a obtener la eficaz prestación de servicios públicos, intervenir con carácter conciliatorio con motivo de inconformidades por actuaciones de la administración pública y demás que el reglamento respectivo señale se instala la Procuraduría Social, como dependencia municipal.

Como su nombre nos lo indica, la Procuraduría, procura, valga la redundancia, el bienestar social, ejerciendo su fuerza administrativa para vigilar y exigir que se complementen los ordenamientos jurídicos que regulan la actividad municipal. Tendrá un reglamento interno, el cuál regulará la actividad de esta dependencia, siendo unicamente un órgano administrativo competente sólo para los casos de fallas, excesos o deficiencias en la actividad pública municipal, así como de sus servidores públicos.

Esta procuraduría se creó con la finalidad principalmente, de conciliar las diferencias y quejas que los propios vecinos, habitantes o visitantes del municipio, tengan en contra del ayuntamiento por algunas de las deficiencias antes mencionadas.

DE LA SALUD PUBLICA MUNICIPAL

Artículo 42.- Para la organización y administración de los servicios médicos sociales dependientes del ayuntamiento, la realización de campañas sanitarias y ejercer las demás atribuciones que el reglamento correspondiente indique, se instala la Dirección de Salud Pública Municipal, como organismo de la Administración Pública.

Este organismo no es tan complejo como su inmediato anterior, ya que éste es creado con la finalidad de regular cualquier tipo de actividad relacionada con la Salud Pública de la cual este encargado el ayuntamiento.

DEL CONTROL AMBIENTAL

Artículo 43.- Para la preservación y mejoramiento ambiental, se crea la Dirección de Ecología, con las funciones y atribuciones que le señale el reglamento de la materia.

Este es otro organismo creado para satisfacer las exigencias y necesidades del municipio. Aquí, se pretendió ajustar e implantar lo que vendría siendo la Sedesol, antes SEDUE, pero a nivel municipal, acorde con sus necesidades.

DEL DEPORTE

Artículo 44.- Se crea el Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte, para la planeación promoción, organización, ejecución y evaluación de acciones que procuren el mejoramiento de los habitantes de Naucalpan a través del deporte y la Cultura Física.

Nuevamente se recoge la inquietud del Ejecutivo Federal por crear organismos que apoyen e impulsen la actividad de la juventud a través de prácticas sanas, mental y físicamente, y que mejor medio que el deporte, adaptándola a las exigencias del propio municipio.

Siguiendo con este análisis, proseguiremos con lo concerniente al otorgamiento de licencias, siendo este punto de suma importancia, ya que el ayuntamiento, debe vigilar y controlar lo que se denomina "uso del suelo", que no es otra cosa que el destino y función específica que se le asigna a un predio por alguna actividad. También deberá de vigilar el ayuntamiento su desarrollo urbano y determinará las zonas de reserva ecológica.

En éste ordenamiento, se requiere de la licencia correspondiente de uso específico de suelo para los giros comerciales, industriales o de servicios, para que puedan funcionar como tales.

Por último, como parte importante de la prestación de los servicios municipales que regula el bando, se encuentra la Seguridad Pública, diciendonos que:

Artículo 59.- Es competencia del ayuntamiento, reglamentar los servicios de seguridad pública y tránsito dentro del territorio municipal.

Otro aspecto muy importante y que se cuida mucho al formular este ordenamiento legal, fue tratar de enmarcarlo al régimen de derecho, apegado al más estricto cumplimiento del deber de los elementos del cuerpo policiaco, sin revasar su propia competencia o actuar más allá de lo permitido y establecido por su reglamento. Así nos dice en el siguiente artículo:

Artículo 64.- Toda actuación del cuerpo de Seguridad Pública o sus elementos se realizará con estricto respeto a los derechos humanos. La infracción a lo anterior, será sancionada en los términos de Ley.

A nuestro parecer, no debería ser sólo una infracción, sino un auténtico delito debido a que el actuar contra los derechos de otra persona, se está cometiendo un ilícito que se encuentra tipificado en las Leyes penales.

Por último, hablaremos de las sanciones para el caso de incumplimiento de las normas establecidas y referidas con anterioridad. El artículo 67, nos menciona las sanciones a que se hace acreedor un infractor, siempre y cuando no sean de carácter fiscal:

I.- Amonestación;

II.- Multa;

III.- Arresto;

IV.- Clausura definitiva o suspensión de licencia o permiso;

V.- Retiro de bienes muebles de la vía pública;

VI.- Demolición parcial o total de construcciones.

El encargado de sancionar es el Presidente Municipal, pudiendo éste delegar esta función en algún organismo determinado para el caso.

Para dejar a salvo los derechos de los particulares, y respetando su derecho de audiencia y petición, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Naucalpan, deja la libertad de poder impugnar sus determinaciones y resoluciones a través de los medios de defensa que se establezcan en la Ley Organica municipal, o bien ante el mismo Ayuntamiento, contra sus propios acuerdos y actos administrativos, siempre y cuando no exista otra recurso, se podrá interponer la revocación y la revisión. Nos dicen los ordenamientos respectivos.

Artículo 74.- El recurso de revocación se promoverá dentro de los 15 días siguientes a la notificación o conocimiento del acto.

Artículo 75.- El recurso de revisión se da contra la negativa de la revocación y se sustentará ante el Ayuntamiento en los mismos términos que está.

Asi mismo, el artículo 76, nos da otro recurso tratandose de créditos fiscales:

Artículo 76.- Tratándose de determinación de créditos fiscales municipales, aplicación de sanciones o resoluciones en ésta materia, que causen agravio, procede el recurso de reconsideración.

Este recurso deberá tramitarse ante el Síndico Municipal, en un término de 15 días siguientes a la notificación del acto recurrido, debiéndose aportar la documentación que pruebe el hecho.

Las pruebas deberán desahogarse en un término de 20 días, y en su caso, una vez recibidas éstas, así como en su caso los informes de la autoridad emisora del acto reclamado, se dictará la resolución correspondiente en un plazo que no exceda a 10 días.

Es de ésta manera, como hemos hecho un breve análisis del contenido de un Bando Municipal, y en este caso, el correspondiente al Municipio de Naucalpan por ser este, como ya dijimos, el que rige nuestra actividad, de una manera u otra, por encontramos estudiando o laborando en su entorno territorial.

CAPITULO IV.- SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

4.1.- PRELIMINARES

En éste último capítulo de nuestra investigación, queremos resaltar la situación actual del municipio en el Estado de México, atendiendo en principio a la conformación de nuestra entidad Mexiquense, la estructura actual del municipio para finalizar la presente tesis con algunas consideraciones personales, relativas a la problemática que viven los 121 municipios de nuestra entidad federativa con sus correspondientes propuestas personales.

4.2.- CONFORMACION DEL ESTADO DE MEXICO

El Estado de México es uno de los más pequeños del país y se localiza en la parte central de México. Limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al este con Tlaxcala y Puebla, al sur con el D.F., Morelos y Guerrero y al oeste con Michoacán.

Tiene una extensión de 21,461 km² y rodea prácticamente al D.F., la que le ha atraído un número importante de habitantes; de hecho, ocupa el segundo lugar del país en cuanto a población.

El clima del Estado se divide en cuatro zonas, la parte sur occidental es de clima cálido subhúmedo, el Valle de Toluca y el oriente de clima templado subhúmedo, el noroeste, de clima templado semiseco y la zona de los volcanes, de clima frío.

Población y economía. El Estado tiene aproximadamente 9,000,000 de habitantes, y está integrado por 121 municipios; el Estado de México, es uno de los principales productores agrícolas del país, pues la zona agrícola representa el 36% del área total y en relación a la producción industrial, el Estado ha alcanzado grandes niveles de desarrollo en la industria de la transformación, sobre todo en las ramas: química, textil, cartón y papel, alimenticia, vestido, productos metálicos, productos eléctricos, automotriz, construcción maquinaria, muebles y artículos de madera, hule y plástico y otras más.

Más de la mitad de las industrias de transformación están localizadas en los Municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Toluca y Lerma.

Consideramos pertinente y sólo con la intención de establecer una mirada general relativa a la historia de nuestro Estado; establecer una cronología de hechos históricos importantes.

CRONOLOGIA DE HECHOS IMPORTANTES

100 a. C - 100 d. C.

Se concluyen las pirámides del Sol y de la Luna en Teotihuacan.

800 ó 900

Se establecen los mallatzincas en Teotenango.

1459 - 1481

Los mexicas conquistan la mayor parte de los pueblos mallatzincas e imponen nombre a Metepec, Capuluac, Ocayócoc, Quauthpanoayan, Xochiacan, Calihimaya, Tzinacantepec, Toloacan, Xiquipilco, Tenantzinco y Teolenanco.

1486

Malinalco es conquistado por Ahuizotl.

1489 - 1502

Calixtlahuaca es conquistada por Ahuizotl.

1520

Malinalco es conquistado por las huestes de Hernán Cortés.

1521

Antes de que Cuauhtémoc sea vencido, los mazahuas, matlatzincas, ocalhuas y otomíes son derrotados y sojuzgados por los españoles.

1523

Los franciscanos Pedro de Gante, Juan de Ahora y Juan de Teclo inician su labor misionera en Texcoco.

1526

Llegan los dominicos dirigidos por fray Tomás Ortíz.

1533

Encabezados por fray Francisco de la Cruz, se establecen los agustinos.

1555

Se descubre el real de minas de Temascaltepec.

1611

Se establece en Toluca una de las primeras fábricas de jabón.

1725

El corregidor de Toluca Antonio de la Barreda se opone a que se despoje de sus tierras a los indios de San Pedro de los Petates.

1810

Llega a Toluca Miguel Hidalgo y Costilla.

1810 - 1821

Se distinguen como guerrilleros en el movimiento de Independencia Oviedo, Rosales, Montes de Oca, Izquierdo y Pedro Ascencio de Alquisiras.

1824

Se instala en la ciudad de México el congreso del estado de México. Se divide el territorio del Estado en ocho distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo.

1827

La sede del estado se cambia de México a Texcoco. Es electo Lorenzo de Zavala como primer gobernador constitucional.

1830

Los poderes del estado, son trasladados a Toluca, después de haber permanecido tres años en Tlalpan.

1833

Es reelecto Zavala, pero deja el gobierno para ocupar un lugar en la cámara federal y después salir a Francia como representante de México

1834

Manuel Díez de Bonilla es nombrado gobernador, y elabora el plan de Cuernavaca.

1835

El gobierno del Estado apoya el Plan de Toluca en el que se exige el establecimiento de un régimen centralista y la derogación de la constitución de 1824.

1835-1846

Los gobernadores del estado, ejercen sus funciones desde la capital del país y Toluca pierde la sede de los poderes locales.

1848

Los norteamericanos ocupan Toluca.

1849

Mariano Riva Palacio es gobernador del estado cuando se expide el decreto del presidente José Joaquín Herrera creando el estado de Guerrero.

1853

El liberal Plutarco González de Toluca lucha contra Antonio López de Santa Anna, a quien se confía el gobierno del estado al triunfar la revolución de Ayutla en 1855.

1858 - 1860

El estado es gobernado por jefes conservadores.

1861

Triunfan los liberales y el Estado queda dividido en 27 distritos. Las huestes de Zuloaga y Márquez fusilan a Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle al poniente del Valle de México.

1862

Juárez dispone, a causa de la guerra civil, se formen tres distritos militares: el primero, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Toluca, Villa del Valle, Ixtlahuaca y Jilotepec; el segundo, Tula, Ixmiquilpan, Zimapán, Huichapan, Actopan, Pachuca, Huascazoloza Huejutla, Zacualtipán, Yapan, el tercero, Jonacatepec, Yautepec, Morelos, Cuernavaca y Tetecala.

1863 - 1867

Durante el Imperio, el Estado se convierte en prefectura política.

1867

Luchan contra los franceses Ignacio Manuel Altamirano, Trinidad Macario Murguía, Manuel Saavedra, Manuel Alas, León y Simón Guzmán, Leocadio López y Gumercindo Mendoza entre otros. Se instala en Toluca la segunda legislatura constitucional.

1869

Se segrega el Estado de México para erigir los Estados de Hidalgo y Morelos. En Chalco, Julio López Chávez con un grupo de campesinos proclama la guerra a los ricos y el reparto de tierras de las haciendas entre los indígenas, suscitando uno de los pocos movimientos campesinos de influencia socialista en México.

1870

Se promulga la nueva Constitución local que define los distrito del estado: Chalco, Cuautitlán, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo y Texcoco, más los municipios de Calpulalpan, Tlalnepantla, Toluca, Villa del Valle, Zacualpan y Zumpango de la Laguna.

1876

Como consecuencia de la rebelion de Tuxtepec dejan de funcionar los poderes locales.

1889 - 1904

Gobierna el Estado José Vicente Villada, quien pone en vigor las leyes de Reforma, estimula la masonería y se integra ideológicamente al positivismo. Durante estos años se impulsan la educación, minería, industria, manufactura, agricultura, transportes y bancos. Toluca se convierte en una ciudad con jardines, edificios, teatros y tranvías.

1902

Se erige el distrito de El Oro de Hidalgo con los municipios de Temascalcingo, Atlacomulco y Acambay. Ricardo Flores Magón vive en Coyotepec (Cuautitlán), donde escribe varios números de su periódico Regeneración.

1910

Alfonso y Joaquín Miranda, con centenares de indígenas, acuden al llamado de Francisco I. Madero para sublevarse contra la dictadura. Amador Vallejo, un obrero de Tescolya, toma la presidencia municipal él solo y arma con viejos fusiles una tropa.

1911

Toma posesión de la gubernatura el ingeniero Manuel Medina Garduño y se adhiere rápidamente al maderismo.

1912

Circula públicamente el Plan de Ayala en el estado y en Almoloya del Río se da el grito de "Muera Madero". Partidarios de Zapata en el Alto Lerma, militan en la brigada de Francisco V. Pacheco. La coronela Rosa Bobadilla de Casas asalta con sus huestes a las tropas federales en Santiago Tianguistengo, quemando la población.

1913

Varias veces los zapatistas rechazan las propuestas de paz ofrecidas por el gobernador Joaquín Beltrán.

1914

Se firman los Tratados de Teoloyucan y termina así el huertismo. Francisco Murguía ocupa Toluca de agosto a diciembre.

1915

Toluca es dos veces sede del gobierno de la Convención cuando la preside Francisco Lagos Cházaro.

1916

Las tropas constitucionalistas ocupan la capital del estado.

1917

Se decreta la constitución del estado en noviembre, quedando la entidad dividida en 16 distritos rentísticos y judiciales: Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango. El Estado tiene entonces 118 municipios.

1920

Muere el general Agustín Millán, gobernador del Estado, en un enfrentamiento con las tropas obregonistas cuando acompañaba a Carranza hacia Veracruz. Es nombrado gobernador por el senado de la República, el General Abundio Gómez.

1921 - 1925

Es nuevamente electo mandatario constitucional, Abundio Gómez. Durante estos años, Filiberto Gómez, funda y preside el Partido Socialista de los Trabajadores.

1925 - 1929

Es gobernador del Estado el Coronel Carlos Riva Palacio

1929 - 1933

Cubre este periodo la gubernatura, Filiberto Gómez

1942

Es asesinado el gobernador Alfredo Zárate Albarrán.

1942 - 1945

Asume el poder del Estado, el Licenciado Isidro Fabela, quien desarrolla una gran actividad administrativa, legislativa y de obras pública, estableciendo las bases para el desarrollo industrial del Estado.

1946 a la fecha

En un clima de paz política, los gobiernos se suceden regularmente, y el estado inicia su marcha ininterrumpida hacia la industrialización. En la actualidad, la entidad es una de las más dinámicas de México. (24).

Los mexiquenses, siempre hemos tenido la especial preocupación de que nuestros intereses, aspiraciones y voluntad general, se expresan jurídicamente; en toda nuestra historia republicana, hemos elaborado cuatro constituciones.

(24).- Guía Turística Histórica y Geográfica de México. Promociones Editoriales Mexicanas, S.A. de C.V. México, 1984.

Desde la fundación de nuestro estado el 12 de marzo de 1824, nuestro gobierno se dio a la tarea de elaborar una legislación que rigiera nuestra vida pública; así, la primera Constitución Política del Estado de México fue aprobada el 14 de febrero de 1827, estableciéndose como forma de gobierno el sistema republicano, representativo y popular.

La Constitución de 1861, permitió consolidar la participación ciudadana, estableció la igualdad ante la Ley de todos los habitantes y disminuyó el poder clerical. Por su parte, en la Constitución de 1870, se reglamentó la elección directa del gobernador.

En 1917, se promulgó la Constitución que hasta la fecha nos rige, como resultado de la lucha iniciada en 1910. Se incorporaron tres artículos fundamentales: el tercero, que norma la educación, el 27, que reglamenta la tenencia de la tierra, la costa y los recursos naturales de ellas y del subsuelo; y el 123, que se ocupa de las relaciones entre trabajadores y patrones.

Los poderes públicos de nuestra entidad, al igual que los del Gobierno Federal, son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La Legislatura del Estado de México, es unicameral y la integran 31 diputados, que cumplen sus funciones durante 3 años, su tarea principal es formular, aprobar, reformar o derogar las leyes que nos rigen.

El poder ejecutivo se deposita en el gobernador, elegido cada 6 años por medio del voto directo, secreto y universal, esto es, de todos los ciudadanos mayores de 18 años. Son requisitos para gobernar, haber nacido en el país, ser nativo del estado, o haber vivido en él durante los últimos cinco años y haber cumplido los 35 años de edad. Entre sus funciones está el dar a conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución, además de cuidar los recursos económicos de la entidad e informar a la legislatura local, sobre el curso de su administración.

El poder judicial, tiene como función aplicar las leyes, lo constituyen el Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia dentro de la entidad.

Existe además dentro del gobierno de la entidad el Ministerio Público, un órgano encargado de perseguir los delitos y velar por la observancia de las Leyes de interés general. Su titular es el procurador general de justicia.

El municipio es la base de la organización política, tanto el país, como de nuestra entidad; en él se da más directamente la participación ciudadana en la solución de los problemas de la comunidad. Existen en el Estado 121 municipios con sus respectivas autoridades: El presidente municipal y los síndicos, los regidores, procuradores y jueces conciliadores, que forman el ayuntamiento, cuyas disposiciones se encarga de ejecutar y llevar a la práctica el presidente municipal.

4.3.- ESTRUCTURA ACTUAL DEL MUNICIPIO

A partir de las reformas constitucionales que se dieron en el año de 1987, uno de los principales temas de más interés a la opinión pública, políticos, catedráticos y otros, es el relativo al tema del MUNICIPIO, por donde habría que filtrar los causes donde debe fluir las relaciones más elementales de convivencia, con la posibilidad de realizar con eficacia el progreso fortaleciendo poco a poco, siendo originalmente un idealismo de la sociedad y del pueblo en general, cuando en su campaña presidencial, nuestro actual mandatario, Lic. Carlos Salinas de Gortari, recoge estas inquietudes en todas las propuestas que los gobernados le plantearían como su más firme deseo.

Conjuntamente con esa descentralización, también tendría que intervenir la capacidad municipal para poder llevar a cabo la administración pública y por lo tanto tendran que tomarse en cuenta...: "Las realidades sociológicas y económicas de los municipios, sus grados de desarrollo y los contrastes; entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos y capacidad administrativa, para la consecución de sus fines colectivos y, aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa..." (25).

(25).- De la Torre Villar, Ernesto. "La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano". Edit U.N.A.M. México 1978. Pág. 38.

A pesar de que parezca increíble, todavía podemos encontrar casos donde la administración pública municipal, es desconocida para algunas personas que teniendo aspiraciones políticas, se lanzan a tratar de obtener puestos de elección popular, sin ponerse a pensar el "mecanismo" tan complejo que es un municipio en cuanto a su administración. Son tal vez estos motivos, la causa directa por la que muchas regiones del país presentan innumerables retrasos y marginación tanto sociales como económicas que no sólo repercuten en su región sino en todo el país. De ésta manera, también tendremos que decir que con las reformas al artículo 115 Constitucional se acarrearán consecuencias económicas, ya que no se puede dar la libertad política sin que se tenga restringida la libertad económica.

Así mismo, tenemos que recalcar la importancia que debe prevalecer entre lo hecho y por hacer en materia municipal, con la nueva naturaleza del Estado Mexicano, surgidas también a raíz de las reformas de 1987, que incorporaron al texto constitucional los conceptos de Rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social, la planeación democrática y la concepción fundamental del Plan Nacional de Desarrollo como estrategia globalizadora que permitirán alcanzar los fines y metas de nuestra nación.

Para tomar dichas determinaciones, se dieron diversos factores por los que en esos momentos atravesaba la nación, la situación era muy grave cuando ...: "Por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100%. Se duplicó la tasa de

desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos..." (26).

En esos momentos se requería de toda la capacidad del gobierno para sacar al país de esa gran crisis. Prácticamente a 10 años de esa etapa tan crítica, la situación es otra, donde ya no sólo se habla de modernización del estado, sino aún más de la modernización municipal. Además de las reformas y adiciones del artículo 115 constitucional, el decreto promulgatorio establecía en su artículo 2o, a ser la segunda fase del proceso de instrumentación formal, al señalar un plazo de un año para que tanto la federación como los estados procedieran a reformar y adicionar sus leyes constitucionales y leyes locales, respectivamente.

De ésta forma, los 2,378 Municipios que componen nuestra Nación, se encuentran debidamente fundamentados y regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por sus respectivas legislaciones, tanto estatales como locales que permitirán tener un desarrollo más adecuado a sus necesidades.

Una vez establecido el marco jurídico y las bases legales de los municipios, analicemos enseguida la situación real del Municipio de Naucalpan, primeramente por tratarse del entorno territorial y, segundo, por tratarse del municipio más importante del país, debido a su economía.

(26).- Plan de Desarrollo 1984-1988, Introducción.

El Municipio de Naucalpan de Juárez, se encuentra en la porción central del Estado de México, ocupando una extensión territorial de 149.86 Km.2. Colindando al norte con los municipios de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla, al sur con el de Huixquilucan, al oeste con el de Xonacatlán, al noroeste con el de Jilotzingo y al este con el Distrito Federal. Del total de la superficie que cuenta el Municipio, el 45% lo ocupa la mancha urbana. Parte del municipio se encuentra cubierto por bosque, al noreste predomina el Bosque de Pino, al noroeste y suroeste el Bosque de Oyamel, al norte el Bosque de Encino.

La región este del municipio, en los límites del D.F., presenta un uso del suelo urbano, y rodeando a éstos, se localizan las tierras dedicadas a la actividad agrícola, principalmente de temporada y con poca superficie de riego. En ésta zona, se tienen problemas con el crecimiento de la mancha urbana que avanza con gran rapidez.

El Municipio se divide en nueve delegaciones; cuenta con 17 pueblos y localidades; cinco fraccionamientos industriales; ciento diecisiete colonias y sesenta fraccionamientos. Todo esto abarca las zonas rurales, proletarias, populares, zonas medias y de clase alta, así como industriales, lo que nos da una idea de la magnitud de dicho municipio.

Tomando en cuenta que el municipio cuenta con grandes cantidades de industrias, comercios y asentamientos irregulares, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta, es el de la contaminación ambiental. La eliminación de desechos

líquidos de la industria y municipales, se enfrentan a un déficit de infraestructura de drenaje. La contaminación del suelo es producto de la basura, arrojada en las barrancas, lotes baldíos y aún en la vía pública, lo que nos acarrea como consecuencia una fauna nociva.

Para el año de 1990, la población territorial fue de 1,744,700 habitantes; el crecimiento demográfico ha sido explosivo a partir del crecimiento industrial que lo ha impactado, de ésta forma de 1960 a 1990, es decir en un lapso de 30 años, la población se ha incrementado 20.3 veces en tanto que a nivel de todo el Estado de México, el crecimiento ha sido sólo 5.1 veces. Según censo General de Población del Instituto AURIS, Estado de México. El fuerte crecimiento poblacional tiene como una de sus raíces el alto flujo migratorio de la provincia hacia la zona metropolitana y ha ocasionado entre otros desequilibrios, la venta o permuta de tierras para la construcción y, por lo mismo reducción acelerada de las superficies dedicadas a las tareas agropecuarias; erosión y otros daños ecológicos en bosques, ríos y medio ambiente en general.

A partir de las políticas oficiales de control de natalidad y de las restricciones crecientes a la instalación de industrias y muy especialmente de la política de limitación de la mancha urbana, que practica la actual administración estatal y federal, se calcula que el crecimiento poblacional tendrá una reducción significativa. El instituto AURIS, ha proyectado el crecimiento para la década de 1990 - 2000 en 2% y para la década 2000 - 2010 en 1%, es decir, se calcula un horizonte conservador y una clara tendencia a la reducción porcentual. A pesar de

que el crecimiento poblacional siga siendo importante, pues se calcula que dentro de 20 años la población aumente de 5,923,000 personas hasta 8,682,280, lo cual nos da una densidad de población por Km². de 11,646.86. Según datos del Censo General de Población VIII, IX, XI Instituto AURIS, Estado de México.

Por lo que respecta a la población económicamente activa de 12 años en adelante, el personal ocupado es de 663.9 de la cual la mayor parte se concentra en la industria y manufactura, en segundo lugar se tiene el comercio, en tercer lugar los servicios profesionales y mantenimiento, cuarto lugar la administración pública y defensa, quinto lugar los servicios comunales y sociales y sexto lugar la industria de la construcción.

De éste crecimiento desmedido que hemos podido analizar a grandes rezagos, se ha motivado la realización del Plan Básico de Gobierno Municipal, en el cual participaron todos los sectores, grupos, asociaciones, estudiantes, profesionistas y ciudadanos. Dicho Plan Básico contempla el control y orientación del crecimiento de la mancha urbana entre otros.

Para poder llevar a cabo todos los planes y metas anteriormente descritos, hay que proyectarlos en base a una presupuestación, es decir, la cantidad de recursos financieros que se presuponen se van a requerir para llevarlas a cabo. A través de los presupuestos, las secretarías, organismos centralizados y descentralizados así como los municipios, llevan a cabo su actividad gubernamental, contenidas en programas establecidos que las leyes, ordenamientos y necesidades exigen. Las cuentas

presupuestales, deben ser lo más claras posibles para poder facilitar la formulación, ejecución y contabilización de sus programas.

La palabra presupuesto, tanto en su acepción como en la práctica, no es muy reciente... "El presupuesto (del francés antiguo, baougette o bolsa) fue en su origen sinónimo de control de gastos. Cuando al final del siglo XVIII, el ministro de finanzas de Inglaterra hacía la apertura de su presupuesto, como entonces se decía, en realidad sometía a la consideración del parlamento sus planes de gastos, con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna bolsa o bougette..." (27).

En esencia este concepto anteriormente descrito, prevalece hasta nuestros días, ya que también ahora se somete a la consideración de la administración del gobierno, los planes y proyectos presupuestados.

A nuestro parecer, el "presupuesto" son todos los planes de gastos y programas que se proyectan, a ejecutar; previendo que el costo de dichas obras es el que se presenta en el presupuesto, mismo que se traduce en el Plan de Desarrollo Nacional y en el mismo Plan de Desarrollo Municipal.

Para la elaboración del Plan Básico de Gobierno Municipal se dividieron las funciones y atribuciones del Ayuntamiento de Naucalpan, de la siguiente manera:

(27).- Vázquez Arroyo, Francisco. "La modernización del Estado". Edit. El Caballito. México, 1991. Pág. 111.

I.- POLITICA Y GOBIERNO

Democracia y participación ciudadana

Comunicación social

Observancia del marco jurídico

Giros y reglamentos

Población

Seguridad pública y tránsito

Procuración y administración de justicia

Prevención de contingencia

II. AMBITO ECONOMICO

Desarrollo Urbano

Vivienda y regularización territorial

Fomento agropecuario, forestal e industrial

Comercialización y abasto

Electrificación y alumbrado público

Agua potable, drenaje y alumbrado

Desechos sólidos

Caminos, calles y avenidas

III. DESARROLLO SOCIAL

Asistencia social
Desarrollo comunitario
Ecología y medio ambiente
Cultura y educación
Deporte y turismo

IV. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Planeación
Hacienda pública municipal
Información y organización
Control y evaluación
Administración y desarrollo de personal
Recursos materiales y servicios generales

V. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL AL JOVEN

VI. LA MUJER EN EL DESARROLLO SOCIO-POLITICO Y ECONOMICO DE NAUCALPAN

Por otro lado debe tenerse en esta parte de nuestra investigación por reproducidas las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya estudiada la cual prevee en forma detallada la Estructura actual del municipio en el Estado de México.

4.4. CONSIDERACIONES PERSONALES ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DE LA ANTERIOR ESTRUCTURA Y PROPUESTA DE FONDO

Después de seis décadas, el artículo 115 Constitucional pudo ser instrumentado de una manera tan profunda, donde por primera vez se organiza y sistematiza las necesidades del Municipio conforme a la realidad que éste vive. Es con la política del ex-presidente Miguel de la Madrid, la de descentralizar la vida nacional para dar paso al municipio libre en la estructura básica que merece como célula o núcleo del entorno político y social. Antes de 1917, no se le había dado la estructura que merecía a la norma citada, hasta que en 1983 y 1987 son publicadas las reformas y adiciones que conforman a nuestro artículo 115 constitucional.

No se habían experimentado reformas tan profundas en el contenido de ésta norma, debido a que las necesidades de hacerlo, no eran tan apremiantes. En el año de 1976 es reformado en lo relativo a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano dentro de su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas. En 1977, se incorpora el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. Con excepción de éstas dos reformas, no solo se implementaron reformas a la norma de sustancial contenido.

Nos encontramos ante una nueva perspectiva política del Municipio, donde se combinan diferentes características de eficacia donde se trata de romper con los esquemas viciados de anarquía y con las estructuras de procedimientos tan

añejas que no se acoplan a las necesidades de nuestro México actual. Sin embargo todo esto, no pretende ser el ordenamiento eficientista que dé solución a todos los problemas, sino más bien es una pretensión público y social de rescatar a las provincias y centros poblacionales rurales de la marginación y pobreza en que se encuentran, evitando con ello la marginación de dicha clase.

También debemos recalcar la importancia de interpretar lo realizado en materia municipal, y la íntima relación que ésta guarda con la nueva naturaleza del Estado Mexicano, surgida de las reformas de 1987, donde se incorporaron a nuestra Carta Magna, la rectoría del Estado en materia de Desarrollo Económico y Social, la Planeación Democrática y la concepción fundamental del "Plan Nacional de Desarrollo", como estrategia globalizadora para alcanzar los fines y metas de la federación.

En esta virtud, la nueva administración federal que encabezaba el Lic. de la Madrid, tenía que responder con gran atino y responsabilidad en la conducción del desarrollo económico del país, surgiendo de aquí la necesidad de crear un capítulo económico en la Constitución para fortalecer la economía, deslindando las áreas de intervención de cada sector, a fin de establecer el nuevo concepto del municipio. Es así como de esas necesidades, se reforma la Constitución, que si bien es cierto tienen el mérito mencionado, también hay que mencionar, qué pobre fue la labor de la administración pasada, debido a que el país atravesó por una crisis económica y social que se venía arrastrando desde el sexenio de López Portillo, sin haber podido ser superada hasta la presente administración, donde el

panorama además de ser más claro, es alentador y con esperanzas de alcanzar un bienestar político, social y económico.

La política vanguardista del Lic. Carlos Salinas de Gortari, ha sido reconocida internacionalmente. Dentro de esta, se encuentra impulsar a los sectores más desprotegidos impulsando al campo, la industria, la ganadería y otras ramas de productividad; determinando a su eje motor organizador, o como queramos llamarlo, al municipio, que es el entorno político y social que agrupa a dichos sectores y que son los que se deben encargar de agruparlos, orientarlos, alentarlos y apoyarlos para que no sólo salga adelante su territorio político, sino que sea México el que se beneficie de igual manera.

Como lo hemos repetido en varias ocasiones, durante el desarrollo del presente trabajo, el Municipio juega un papel fundamental en el bienestar del país. Es el encargado de llevar a cabo las metas y proyectos de seguridad social, para que los habitantes cuenten con servicios médicos, asistenciales, seguridad pública, energía eléctrica, agua potable, drenaje y todos los servicios necesarios a los centros poblacionales tanto urbanos como rurales.

Aquí cabe hacer un planteamiento muy importante. Debido a que el crecimiento demográfico es cada día más terrible, es más difícil llevar a cabo todos estos proyectos y servicios a los centros urbanos que es en donde más demanda tiene, mientras que las zonas rurales se descuidan dejándolas sin la atención debidas, provocando con ello gran pobreza y marginación de la clase campesina. Pero es ahí

donde el Municipio debe poner mayor empeño a sus planes de gobierno y realizarlos hasta su total término. Este es uno de los motivos por lo que me decidí a realizar la presente tesis, ya que es importante que la administración de un municipio amplie su ejercicio político por la necesidad de realizar satisfactoriamente su plan de trabajo, el cual se hace materialmente imposible en el periodo que actualmente tiene un ayuntamiento.

Conveniente es señalar, que deberán ser los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, manuales de procedimientos administrativos y planes de acción los que realmente nos den el perfil de lo que consideramos como modernización, y el ejercicio cotidiano de dichas atribuciones y su forma de relacionarse con las demás esferas del poder, y con los mismos ciudadanos, lo que nos da la pauta para verificar su eficacia.

El nuevo proyecto nacional y los fines del Estado Mexicano traducidos en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la coexistencia tridimensional de federación estado-municipio, como fórmula del federalismo se extiende sobre todo el territorio y población del país, implican de manera tajante, la participación municipal en el desarrollo económico, político, cultural y social. En consecuencia nos parece que la importancia de modernizar administrativamente al municipio quedo evidenciada desde el momento en que surgieron las reformas constitucionales a este respecto. Pero además se hace latente la urgencia de avanzar ágil y sólidamente en dicha tarea a medida que transcurre el tiempo y que los problemas económico-social se agudizan en espera de soluciones reales que no pueden darse solamente desde el

ámbito federal y formal. Estas consideraciones, en nuestro concepto, cobran mayor importancia en la actualidad ante la grave condicionante del desarrollo en que se ha convertido la crisis económica que padecemos. En efecto, son muy pocas las posibilidades de lograr un desarrollo autónomo capaz de resolver las exigencias sociales, agudizándose cada día por nuestra virtual incapacidad de cubrir los gastos y cargos por concepto de deuda pública externa que nos atañe a todos los mexicanos, sujetándonos con ello a constante reordenamientos económicos, teniendo que enfrentar la problemática del desempleo y sus inmediatas consecuencias, acarreadas desafortunadamente en la práctica por un centralismo espantoso; que ha impedido que el federalismo y con ello el desarrollo autónomo del municipio, el cual espera en la práctica las dadas graciosas que el presidente de la República en turno bondadosamente requiera obsequiar rompiéndose con el mandato constitucional, cuando el espíritu del Constituyente plasmado en el hermoso artículo 115 Constitucional y fortalecido en la forma por la iniciativa del entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ordena la autonomía activa del municipio libre en México, la cual sigue siendo una Utopía en la realidad social, de lo anterior deducimos nosotros que el municipio en México en los umbrales del Siglo XXI, sigue en crisis por la falta del respeto de los que han ejercido el poder político en México al más alto nivel a nuestros ordenamientos jurídicos supremos; sentimos que como se dice en la teoría el municipio como célula fundamental del Estado debe ser dotado por lo exigido por la Constitución Federal, no es posible que la federación siga controlando y con ello violando la esfera de competencia de las autoridades municipales, debería partirse como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "El Municipio Libre" para de aquí seguir con las otras dos

instancias de Gobierno como lo son: La Estatal y la Federal y no a la inversa como lo es en la práctica, la que acarrea el resultado del municipio pobre; otro de los problemas graves en nuestro municipio lo es el hecho de que cuando no la Federación, el Gobierno del Estado es el que controla ciertos servicios públicos, derechos, e ingresos que por ministerio de Ley competen al municipio como lo es por ejemplo, la seguridad pública de policía y tránsito; los derechos que genera la subdivisión o fusión de un predio dentro del municipio, etc.

Nuestra inquietud de fondo ha sido ampliar el periodo de Gobierno del Ayuntamiento a 6 años para así equipararlo al servicio público que tiene el Presidente de la República y el estado. ¿Qué hemos vivido en Naucalpan o en cualquier otro Municipio en la República Mexicana? Hemos sido testigos de hermosos planes de gobierno municipales resaltados en cada campaña política municipal y esos planes de trabajo casi nunca llegan a realizarse, viene una nueva administración municipal con su propio plan, desconociendo lo logrado por la anterior administración, resultando con esta actitud, que los planes de gobierno queden inconclusos dañando seriamente la economía de la población que vive en ese municipio, porque finalmente son recursos derrochados con un gran costo social. Por otro lado, absurdo es observar que con la llegada de una nueva administración municipal, desconecedora de la problemática del municipio, ésta proceda a ordenar la desaparición de unidades, llámese direcciones, departamentos, etc., de la estructura anterior desapareciendo así en muchas ocasiones unidades que son trascendentales en esa estructura municipal, con lo que se cae en el retroceso administrativo generando también un alto costo para la comunidad; sentimos que con la ampliación del plazo que nos hemos referido tales

planes de trabajo, se concluirían en beneficio de la población; por otro lado, las campañas políticas que se realizan cada trienio para el cambio del ayuntamiento, generan también un alto costo al pueblo, porque es el pueblo que a través de la federación y con el pago de impuestos, multas, etc. con lo que se erogaron los gastos de tales campañas si ampliamos el plazo, la repercusión económica será menor, pudiendo aprovechar ese presupuesto a la realización de la administración de los servicios públicos, cabe hacer mención independientemente de nuestra propuesta, la permanencia en el ejercicio del poder municipal, dependerá de la honradez en tal ejercicio por que nuestras leyes también prevén las consecuencias jurídicas de un ejercicio irresponsable y las responsabilidades en que incurrirían los miembros deshonestos del ayuntamiento.

En resumen, es muy grande la problemática que enmarca la actuación de un municipio, se requiere de grandes esfuerzos, empeño y estudio, además de voluntad política, para sacar a dicha entidad adelante; pero ahora nos encontramos ante el avance científico y tecnológico de todos los campos, estudiantiles, de producción, etc., que nos encaminan hacia el inicio de una nueva era, llena de grandes ideales, metas y proyectos no solamente para los mexicanos, sino para el mundo entero. Nos enfrentamos al principio de un nuevo siglo, donde los cambios son más bruscos y sorprendentes. Tecnología nuclear, espacial, médica, de construcción, de producción de alimentos, así como de servicios, nos dan la panorámica y la pauta que deberemos seguir para responder a dichos cambios y entrar sin resagos ni deficiencias al Siglo XXI.

El Municipio debe realizar sus objetivos y realzar su importancia día con día, por ser éste precisamente su deber como base fundamental de la organización política de nuestro país.

CONCLUSIONES GENERALES

1. Los antecedentes más remotos del municipio, los podemos concebir desde los tiempos Romanos, en la medida en que la Polis Romana fue acrecentando su ejemonía sobre otros pueblos, requiriendo éstos nuevos territorios de un representante del Gobierno Central para su debida administración; podemos así concluir diciendo que así como en Grecia, Roma y Francia, así como la cultura Arabe y visigótica o cualquiera otra sociedad del mundo o una figura análoga; a él aparece como una necesidad natural de los pueblos que requieren una organización para su convivencia social, organización que impida la anarquía.

2.- Esta figura del municipio, paulatinamente se va perfeccionando, hasta llegar a la institución jurídica que prevalece en nuestros días en la gran mayoría de los sistemas jurídicos del mundo contemporaneo.

3.- Los griegos conocieron la figura de la demos, la cual consistía en una división de la población de Atenas en 10 grupos, los cuales se estructuraban administrativamente con funcionarios que desempeñaban las actividades propias de una democracia.

Figura ésta, que pudieramos asemejar al municipio que vendría después, con las modificaciones correspondientes.

4.- En Francia, se dio históricamente la creación del municipio autónomo en forma dislocada, pasando de una monarquía centralizada a una federación de municipios; en esta nación ya aparece como estructura política el municipio emergente, ésta es una de las causas que originaron en Francia su Revolución de 1789, auspiciada por el pensamiento liberal de los enciclopedistas; la influencia de éstos para el logro de gobiernos democráticos en el mundo constituye una de las aportaciones más valiosas de esta gran nación.

5.- En el México Precolonial y ubicándonos en el periodo histórico comprendido del año 1300 a agosto 13 de 1521, fecha ésta de la caída de la gran Tenochtitlán, nuestros antepasados ya contaban con toda una organización política social, económica y jurídica, desde el punto de vista político la organización prehispánica-Mexicana, estuvo simentada en una monarquía absoluta, Teocrática, Sacerdotal, militar y Plutocrática, desde el punto de vista económico y social en esta fase histórica, los españoles encontraron una división de las tribus mexicanas con pretensiones de confederación en clases sociales fundamentalmente: En una clase Social económicamente poderosa, como fue la de Hueytlatuani o Tlatoque o Tlatacatuhtli, sus funcionarios importantes, los militares de alto rango, la clase social económicamente débil, se formaba por los tlamemes, macehuales, mayeques y esclavos.

Por otro lado, el régimen de la tierra, estaba bien simentado reconociéndose los siguientes tipos de propiedades: La propiedad privada que era ejercida casi exclusivamente por el supremo señor o Hueytlatuani; las tierras

públicas; las cuales tenían por fin, la satisfacción de los diversos servicios públicos que debía dar la organización política en favor de su pueblo para así satisfacer sus necesidades colectivas. Las tierras comunales que son aquellas que debían satisfacer en forma colectiva a una determinada población organizada a través de la figura fundamental de ésta fase llamada, Calpulli o Chinoncalli, el Calpuffali, representa el barrio o vecindario que sirve de base de la división geográfica y política de los Aztecas, ésta figura, representa el antecedente más remoto del municipio. En México, además del Calpulli, existieron las tierras de conquista, es decir, el municipio es de origen mexicano a través de la figura llamada Calpulli.

6.- Ya durante la Epoca Colonial y con la llegada del invasor español, éstos, después de descubrir el nuevo continente en 1492, a través de Cristobal Colón, éstas tierras conquistadas provocarían la codicia de los españoles, por lo que buscaron sus conquistas para que la Corona Española, se acrecentara a través de ésta, sus territorios y dominios, naciendo en ella el 22 de abril de 1529, el primer ayuntamiento español en México, conocido con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, aplicándose desde la caída de la Gran Tenochtitlán, la normatividad jurídica de la Corona Española en la naciente "Nueva España".

7.- Durante la Epoca Colonial, los conquistadores españoles, buscaron despojar a los nativos Náhuatl, de sus tierras y propiedades, pretendiendo justificar ésta conquista desde el punto de vista legal, con las bulas del Papa Alejandro VI de 1493 y 1494; así como con instituciones asimiladas de los romanos, tales como, la Prescriptio, la Usucapio, la compra-venta y otras instituciones eminentemente

españolas, como lo fueron, el fondo legal, el repartimiento de indígenas, las encomiendas, el ejido, etc. contempladas éstas figuras, en las leyes de Indias, aplicándose también las Leyes de las Siete Partidas, para que a través de ellas, se lograra el señalado despojo, revesitado de legalidad; sirviéndoles para justificar tal dominio, otra figura que ya era conocida por los Prehispánicos mexicanos, llamada el derecho de conquista.

8.- Los conquistadores españoles, procuraron además, una política de colonización, instruyéndoles a los nativos, además una política de evangelización y enseñanza del idioma del conquistador.

9.- Gracias a los reclamos de ciertas órdenes religiosas, como Franciscanos, Agustinos, etc., que fueron testigos del maltrato del salvaje conquistador, sobre los dominados. La Corona Española decretó las Leyes de Indias que establecieran desde el punto de vista legal, la protección a los naturales en sus derechos, prohibiendo incluso tales Leyes, la esclavitud sobre los indígenas; sin embargo, estas fueron hermosas Leyes que en la práctica, jamás se cumplieron, y por lo que respecta a la esclavitud de las indígenas, ésta se generó indirectamente a través de la figura de la encomienda.

10.- México logra su independencia el 27 de septiembre de 1821, con la firma del llamado Tratado de Córdoba; a partir de entonces, los 50 años siguientes, sería un período de anarquía y guerra civil, auspiciada ésta por dos grupos: Los

conservadores, contra los liberales, se experimentó una forma de gobierno federativa, después una centralizada, hasta llegar a la estructura actual, característica del centralismo, fue hacer depender los ayuntamientos al centro, unificando en todo el país el régimen municipal, pero sin permitir a las provincias su autonomía, así lo ordenó por ejemplo, la sexta Ley Constitucional del 19 de diciembre de 1936. En el Federalismo la situación era desde el punto de vista formal realizar una verdadera democracia partiendo de la base del municipio libre, sin embargo, los problemas existentes de la época, impidieron tal logro, por las tendencias centralistas. Santa Anna, fue el responsable de que nuestro estado, perdiera el 50% del territorio en febrero de 1858. territorio que fue agregado a nuestro país vecino de los Estados Unidos de Norteamérica.

11.- La Constitución de 1857, representó un intento más de los liberales para consolidar a un estado republicano, representativo y popular, aunque ésta Ley suprema, no hizo ninguna referencia al régimen municipal, aunque el Dip. Manuel del Castillo Velasco, presentó un proyecto de adiciones sobre el tema, pero sólo se dejó la reglamentación municipal como de competencia, estrictamente local: sin embargo, la Ley de Desamortización de las fincas rústicas y urbanas de 1856, ya había afectado irremediablemente la hacienda de los ayuntamientos, produciéndose en diciembre de 1857 una guerra civil, iniciada por los conservadores que duraría tres años, durante los cuales México fue gobernado, por dos regímenes, esta guerra de reforma, fue ganada por los liberales, sin embargo, con el apoyo del gobierno francés de Napoleón III, ésta paz fue, efímera, implantándose un régimen monárquico, encabezado por Maximiliano de Hamsburgo.

12.- De noviembre de 1876 a mayo de 1911, México estaba gobernado por Porfirio Díaz a excepción del período 80-84 que Manuel González ocupó la presidencia, en ésta fase los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas, superiores, las cuales recibieron los nombres de: Partidos, Distritos y Prefecturas. Sin embargo, los municipios sólo eran de nombre, porque sus ayuntamientos fueron gobernados por los jefes políticos y gobernadores, los presidentes municipales carecían de autoridad propia y fungían como delegados del gobierno central.

La Ley general de ingresos de las municipalidades de la República Mexicana de 1897, constituyeron un avance porque permitieron a los municipios la obtención de ingresos de sus rentas de impuestos federales y de ayuda extraordinaria del gobierno federal.

13.- Se genera por las arbitrariedades del gobierno central el latifundismo existente, la severa división de las clases sociales que dieron como resultado, la pobreza de la mayoría del pueblo, la situación tan precaria de la clase trabajadora del campo y del obrero en general fueron algunas de las causas que motivaron al movimiento social revolucionario del 20 de noviembre de 1910, alzándose Don Fco. I. Madero con su Plan de San Luis y con el lema "Sufragio Efectivo, no reelección". Con éste se exigió el respeto del gobierno al voto efectivo de la población, reclamo que perdura hasta nuestros días y la no reelección del gobernante.

14.- El 26 de marzo de 1913, el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó el Plan de Guadalupe, el cual sirvió para constituir el ejército constitucionalista, ejército integrado por Alvaro Obregon, Francisco Villa en el norte, Emiliano Zapata en el sur, después de conseguir su objetivo firmándose el tratado de Teoloyucan. Este ejército se disolvió, naciendo como reclamo popular, la necesidad de una reforma que la Constitución vigente de 1857; reformas que aseguran la libertad del municipio, como base de la división política de los estados. Nace así nuestra constitución del 5 de febrero de 1917 y con ella el artículo 115 constitucional.

15.- El marco jurídico del municipio en el México actual, está apoyado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en su artículo 115 Constitucional, así mismo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano en vigor en sus artículos 7, 8 y del 133 al 156, 167 y 183, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Bando Municipal.

16.- Se propone modificar el artículo 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para que no se malinterprete que el ciudadano presidente municipal, no forma parte del ayuntamiento, claro que sí, es un miembro de éste; lo anterior se corrobora con el artículo 136, de ésta constitución.

17.- Concluimos que desde el punto de vista técnico jurídico, la palabra municipio y ayuntamiento, son figuras diferentes.

18.- Se propone la modificación del artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a efecto de que se amplíe de tres a seis años, el ejercicio del ayuntamiento, para el efecto de fortalecer, y hacer viables, los planes y programas de gobierno, realizados por los ayuntamientos; así como la modificación al artículo 16, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el mismo sentido.

19.- La autoridad municipal debe hacer efectiva, la aplicación del sistema de mérito al servicio público municipal, establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, motivando, cuando proceda, al buen servidor público municipal, pero también aplicando o exigiendo la sanción de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, cuando se acredite la conducta deshonesto o corrupta de algún servidor público.

20.- Proponemos la modificación al artículo 149, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el sentido de que el puesto de Oficial Conciliador y Calificador, sea desempeñado por un Licenciado en Derecho titulado, y que excepcionalmente, este puesto, pueda desempeñarse por otro profesionista, cuando el municipio de que se trate, no exista un licenciado en derecho titulado, que lo pueda desempeñar, y en el último de los supuestos, que sea cualquier ciudadano de mayor nivel educativo.

21.- A propósito del artículo 17 del bando municipal estudiado, proponemos que mencione la obligación de quienes ejerzan la patria potestad de los menores de enviarlos a la instrucción secundaria.

22.- Proponemos que en la Ley Orgánica Municipal se establezca la obligación del ayuntamiento entrante, de analizar la estructura orgánica anterior para que en su caso, se puedan desaparecer de dicha estructura las direcciones, departamentos y demás células administrativas, ya que en la práctica el nuevo ayuntamiento sin fundamento y sin previo estudio, suele desaparecer éstos órganos, muchos de los cuales, representaron grandes logros al gobierno anterior, con los correspondientes costos al pueblo.

23.- Los municipios pasan en nuestros días por grandes carencias provocadas fundamentalmente:

A) Por la ausencia de un auténtico federalismo hermosamente plasmado en nuestra Carta Magna, pero ausente en la práctica cotidiana de nuestros municipios en la República Mexicana, pues desde el punto de vista práctico vivimos en un espantoso centralismo aniquilante de la libertad y autonomía municipal.

B) La poca duración del ejercicio del ayuntamiento municipal, provoca que éste no logre cumplir con los programas que se han trazado en razón a que generalmente al presidente municipal y al resto del ayuntamiento entrante, le lleva por lo menos un plazo de un año, para conocer de la problemática de su municipio;

mientras que en el segundo año, se dedica a cumplir con sus programas y el tercer año, en cuidar la entrega de su saliente administración y preparar los comisos electorales municipales próximos:

Resultado:

INCUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y PLANES DE TRABAJO, lo que acarrea, grandes pérdidas para la población.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar M.,Alonso. "Dialéctica de la Economía Mexicana". Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1982.
- 2.- Anónimo. "Los Tiempos Antiguos". Historia Universal, Volumen. I. Editorial Marín, Barcelona. 1980.
- 3.- Bamford P. Henry. "La Historia de México". Editorial Diana, sexta edición. México, 1988.
- 4.- Carpizo Mc Gregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917" Editorial UNAM México, 1973.
- 5.- "Coloquio sobre Reformas Constitucionales del Actual Régimen" México, 1987.
- 6.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional". Editorial Bodini, México, 1981.
- 7.- De la Torre Villar, Ernesto "La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano". Editorial UNAM, México, 1978.
- 8.- Del Campo, Jorge. "Cuentistas y Novelistas de la Revolución Mexicana". Impresora Eficiencia. México, 1985.

9.- "Diccionario Jurídico Mexicano" Tomo VI. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera reimpresión. México, 1985.

10.- Enciclopedia de México. Tomo I. Editorial e Impresión Mexicana, S.A. de C.V. Tercera Edición. México, 1977.

11.- "Estado de México, entre nieves externas y fértiles llanuras, un pueblo artesano". Monografía Estatal. S.E.P. México, 1988.

12.- Floris Margadant S., Guillermo. "Derecho Romano". Editorial Porrúa, México, 1985.

13.- García Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1984.

14.- García Sánchez, José. "El Municipio, sus relaciones con la Federación". Editorial Porrúa, México, 1985.

15.- Gil Díaz Francisco y Fernández Arturo (Compiladores). "El Efecto de la Regulación en algunos Sectores de la Economía Mexicana". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

16.- "Guía Turística, Histórica y Geográfica de México, Promociones Editoriales Mexicanas, S.A. de C.V. 1984.

- 17.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. "Nuestra Constitución". Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1991.
- 18.- Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario". Editorial Harla, primera edición. México, 1987.
- 19.- Mendieta Núñez, Lucio. "La Administración Pública en México". S/Editorial. México, 1942.
- 20.- Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa Tercera Edición, México, 1979.
- 21.- Pérez Nieto Castro, Leonel. "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional". Editorial Porrúa, México, 1987.
- 22.- Pichardo Pagaza, Ignacio. "10 años de Planificación Administrativa en México". Editorial INAP, México, 1974.
- 23.- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Bases Constitucionales de la Administración Pública". Editorial INAP. México, 1988.

- 24.- Pirenne Jacques. "Las Grandes Corrientes de la Historia". Editorial Cumbre, México, 1983.
- 25.- Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).
- 26.- Ruíz de Chávez García, Mario. "Antología Constitucional Mexicana", Editorial Game, S.A., México, 1992.
- 27.- Salinas de Gortari, Carlos. "El Reto". Editorial Diana, México, 1988.
- 28.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1985.
- 29.- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- 30.- Sin autor. "Bibliografía y Geografía de México". Editorial Porrúa México, 1986.
- 31.- Vázquez Arroyo, Francisco. "La Modernización del Estado". Editorial El Caballito, México, 1991.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 4.- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México.
- 5.- Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México.
- 6.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.
- 7.- Código Federal Electoral.
- 8.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 9.- Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez.
- 10.- Gaceta de Gobierno del Estado de México.