

326



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

ANALISIS LOGICO JURIDICO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA QUE ESTABLECE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO TOVAR HERNANDEZ



UNAM CAMPUS ACATLAN MEXICO, D. F.

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO

JUNIO DEL 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

A Dios, por haberme dado la oportunidad de vivir y conocer el mundo; por constituir la fuente inagotable de fuerza, fortaleza e inteligencia que me han permitido salir adelante, en una vida con logros y fracasos, pero de los que sin duda, he aprendido grandes lecciones a lo largo de mi existencia.

A Felipa Hernández Hernández, mi madre, por toda una vida de trabajo, dedicación, esfuerzos y desvelos, siempre dando todo y lo mejor de sí en la ardua responsabilidad de haber estado al frente de una familia que formó y que sacó adelante.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de mi paso por el **Colegio de Ciencias y Humanidades Azcapotzalco** y la **Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán**; por haber tenido la fortuna de pertenecer a las filas de tan benemérita institución, a la que debo la cimentación de una base sólida de principios, conocimientos y experiencias que día a día me dan la pauta para determinar los cauces de mi vida en el ámbito profesional.

A Alicia Zárate Hernández, mi profesora de Kinder; a Soledad Cornejo Flores, Paula Portilla Montiel, Ma. Elena Martínez Mérida, Rosa Ma. Arenas García, José Martín Pimentel Yañez, y Felipa Palmas Flores, mis profesores de primaria; a Virginia Araiza González, Elena Martínez, Alicia Martínez Dávalos, Guadalupe Cifuentes Corona, Hugo Hidalgo Gutiérrez, Ma. Elena Pantoja Pantoja, Ma. de la Luz Hernández Hernández, Margarita Morlán, Daniel Bernal, Roberto Linos Blas, Norma Irene Cuervo Bautista, Elba Martínez, José Ma. Escudero, Ma. Griselda Flor Camargo Herrera, José Gálvez García, Justina Silvia Olívan Sánchez, José Francisco Romero Sánchez, Víctor Hugo Balderrama Montes, y Juan Jorge Ramos Rayón, mis profesores de secundaria; a Juan Cirio Ramírez, Francisco Rivera Ramos, Beatriz Girón, Ana Ma. Moctezuma, Irma González Castro, José de Jesús Ruiz Guillén, Guillermina Sánchez Avendaño, Hilda Chávez Ibañez, Edme Reyes Reyes, Carmen Beatriz Guzmán Gutiérrez, David Hernández Nájera, Alma Rosa Rodríguez, Rafael Fregoso, Francisco Javier Muñoz Ramírez, José Luis Hernández Escobar, Guillermo Baldovinos, y Radamés Hernández Jiménez, mis profesores de bachillerato; a los licenciados José Oscar Guzmán García, Gloria Luz Delgado Larios, Ma. Teresa Chicano Pérez, Noe Alejandro Lecona Sánchez, Manuel Fagoaga Ramirez, Sergio Guillen Chávez, Esperanza Valladares Dorantes, José Jesús Vázquez Solís, José Martínez Ochoa, Ma. Magdalena Hernández Valencia, Tomás Gallart y Valencia, Moisés Moreno Rivas, Héctor Flores Vilchis, Carlos Mateo Oronoz Santana, Victor Ignacio Domínguez Chávez, Saúl Corza Valladares, Roberto Rosales Barrientos, René Zenón Guadalupe Archundia Díaz, Gerardo Goyenechea Godínez, Raúl Pantoja Durán, Ruben Gallardo Zúñiga, Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, Pedro Rafael Cervantes Campos, Juan José Tejada Villegas, Saúl Mandujano Rubio, Ma. Antonia Beringola Santamaria, José Essaud Padilla Medina, Joaquín Ernesto Hendrics Díaz, Mario Enrique Martínez Herrera, José Carmen Mújica Jurado, Salvador Jiménez Méndez Aguado, Lorenzo Esteban Maya Romero, y Andrés Oviedo de la Vega, mis profesores de licenciatura; a todos ellos: **GRACIAS**, ya que a su honorable labor debo la adquisición de un cúmulo importante de conocimientos y una invaluable formación profesional. Gracias a su paciencia y dedicación en la difícil y ardua tarea que implicó su intervención en la instrucción de quienes fuimos sus alumnos, para estar mejor preparados ante los retos de la vida.

Al licenciado José Luis R. Velasco Lozano, mi asesor de tesis, con mi admiración y respeto, por creer en mi proyecto y haber cooperado conmigo con sus conocimientos y experiencia en la realización del presente trabajo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A los Licenciados Nora Yolanda Molina Raygosa y Eduardo Becerril Vega, por su apoyo e intervención en momentos difíciles que afronté al iniciar los trámites de registro de este trabajo.

A los licenciados Juan Monroy León, Alonso Domingo Torres Tovar, Eduardo Escutia, Guillermina Hernández Alcántara, David Ulises Guzmán Palma, Edilia Rivera Bahena, Blanca Laura Enriquez Montoya, Elizabeth Miguel Morales, Patricia Reyes Cerecedo, Adriana Moreno Díaz y Héctor Pablo Morales Ruiz, por haber depositado plenamente su confianza en mí y a quienes debo las oportunidades que hasta el día de hoy constituyen mi desempeño en el ámbito laboral.

A mis tías Mary, Caty, Ana y Emma, Hernández Hernández, y a mis tíos Pedro Hernández Trejo y Silvestre Sánchez Nolasco, por su apoyo íntegro e incondicional, tanto en el aspecto material como en el moral, en momentos difíciles.

A mi hermano Hugo Tovar Hernández, y a mis primos Lilia Patricia Ocadiz Hernández; Silvia Verónica y Felipe Sánchez Hernández; Julia Hernández Ugalde; Miguel A. Hernández Rojo; Oscar, César, Erick y Pedro Hernández Hernández, con quienes compartí importantes momentos de mi infancia y adolescencia.

A la memoria de mi abuela Concepción Hernández Ramírez, a quien recuerdo con cariño por sus sabios consejos que de mucho me han servido en el desarrollo de mi vida.

A todos mis compañeros y amigos, en especial a Adriana Sánchez, Sandra Verónica Camacho, Sonia Santillán, Elizabeth Yañez, Norma Claudia Ugalde, Anselma Lovaco, Ma. Félix Hernández, Lorena Pérez, Olga de Blas, Miriam Sauza, Perla Carrillo, Gabriela Espinosa, Martha Rosa Ferrari, Gabriela Martínez, Elizabeth Yescas, María Garduño, Ma. Magdalena Herrera, Erika Gómez, Ludivina Sumano, Mónica Cecilia Cerda, Jéssica, Verónica Islas, Verónica Luna, Verónica Palacios, Ana Lilia Osorio, Roxana Maciel, Ma. Dolores Urban, Argelia Galván, Rosario García, Teresa Pérez, Karina Rubi Resendiz, Edith Vivar, Elda Cenobio, Guadalupe Oropeza, Norma Herrera, Cristina Gómez, Nora Corona, Fabiola Bezies, Liza Lorna Murillo, Ana Ma. Vizcaino, Angélica Peza, Leticia González, Karla Enid Vizzuett, Silvia Aguilar, Silvia Berenice Romero, Jorge Carvallo, Joel Valerio, Miguel Angel Copado, León Felipe Garrido, Hugo Moreno, Marco Antonio Medina, Alberto Barajas, Pedro Torres, Pablo Nolasco Jiménez, Pablo Francisco Hernández, Jesús Pimentel, Javier Rivera, Mauricio Mora, Hugo Luis Ramirez, Marco Antonio Cruz, Juan Carlos Bosero, Carlos Hernández, Juan Antonio Fragoso, Eduardo González, Juan Carlos Raygadas, Leonardo Lizardi, Mario Martínez, Eduardo Rivera, Rogelio Ramírez, Ricardo Salas, Clemente Salazar, Salomé Corona, Daniel González, Francisco Burgoa, Eduardo Herrera, Gabriel García, Alfonso Pérez, David Palomino, Daniel Alvarado, Mario Gómez, José Antonio Colín, Miguel Angel Franco, Arturo Roberto Labastida y Raul Muñoz por los importantes e inolvidables momentos que convivimos a lo largo de la carrera, dentro y fuera de las aulas, brindándome su amistad.

A Malena, Maggy, Chiquis, Trudy y Rudy, por constituir parte importante de mis recuerdos y momentos gratos.

**ANÁLISIS LÓGICO JURÍDICO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
QUE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

ÍNDICE

PÁGINAS

INTRODUCCIÓN.....V

**CAPÍTULO 1.- MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO Y DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

1.1 RÉGIMEN PREMUNICIPAL Y MUNICIPIO NATURAL.....	2
1.1.1 Historia sociopolítica del Municipio.....	2
1.1.2 La asociación de vecindad.....	4
1.1.3 Teorías acerca del origen de la comunidad social.....	7
1.2 EL HOMBRE COMO SER POLÍTICO.....	11
1.2.1 Dualidad social y política del hombre.....	14
1.3 LOS ELEMENTOS DE LAS CULTURAS OCCIDENTALES.....	15
1.3.1 La hegemonía municipal de la prehistoria.....	15
1.3.2 El germen municipal en el neolítico.....	16
1.3.3 El Municipio Gneco.....	17
1.3.3.1 Constitución de la Ciudad.....	18
1.3.3.2 Autonomía Municipal.....	19
1.3.3.3 Clases sociales y gobierno.....	20
1.3.3.4 El gobierno municipal y el ciudadano.....	22
1.3.4 El Municipio Romano.....	26
1.3.4.1 El origen de los Ayuntamientos.....	27
1.3.4.2 El régimen municipal.....	28
1.3.5 El Municipio Español.....	34
1.3.5.1 La influencia visigoda.....	34
1.3.5.2 La influencia árabe, la reconquista y los fueros.....	35
1.4 EL MUNICIPIO PRIMITIVO EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.....	39
1.4.1 La administración del Calpulli.....	40
1.4.2 Los funcionarios del Calpulli.....	41
1.4.3 La fundación del Municipio Capital.....	43
1.4.4 La estructura de la ciudad indígena y el territorio metropolitano.....	43
1.4.5 La superposición como autoridad.....	46
1.4.6 Bases de la convivencia social entre los antiguos mexicanos.....	47
1.5 EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO COLONIAL.....	50
1.5.1 El régimen peninsular.....	52
1.5.2 La organización política de la Nueva España.....	54
1.5.3 La etapa colonial en los siglos XVII, XVIII y principios de XIX.....	57

CAPÍTULO 2.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO DE 1812 A 1917.....62

 2.1.1 La Constitución de Cádiz.....62

 2.1.2 La Constitución de Apatzingán.....63

 2.1.3 El Plan de Iguala y los primeros años del México Independiente.....64

 2.1.4 La Constitución de 1824.....65

 2.1.5 El Municipio en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843.....66

 2.1.6 La Constitución de 1857.....67

 2.1.7 El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.....68

 2.1.8 El Municipio en el Porfiriato.....70

 2.1.9 El movimiento social de 1910-1917.....71

2.2 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....72

2.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983.....79

2.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.....85

2.5 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999.....86

2.6 EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.....94

2.7 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA.....96

2.8 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD POLÍTICA.....97

2.9 EL MUNICIPIO COMO TERCER ÁMBITO DE GOBIERNO.....100

2.10 LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO A TRAVÉS DE SUS LEYES ORGÁNICAS.....104

CAPÍTULO 3.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1 UN PERFIL GENERAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....118

 3.1.1 Una entidad urbana.....121

 3.1.2 Aspectos económicos.....121

 3.1.3 Desarrollo y Bienestar.....122

 3.1.4 Contexto político.....123

3.2 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....125

3.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....130

3.4 OBJETO E IMPORTANCIA.....	142
3.5 FINES Y BENEFICIOS.....	144
3.6 REQUISITOS Y PREMISAS.....	146
3.7 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	149
3.7.1 Participación formal.....	150
3.7.2 Participación espontánea.....	151
3.7.3 Participación organizada.....	152
3.7.3.1 Participación política.....	153
3.7.3.1.1 Participación política y representatividad.....	154
3.7.3.1.2 Tipos de participación política.....	155
3.7.3.1.3 Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa.....	156
3.8 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	160

CAPÍTULO 4. - LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 ANTECEDENTES GENERALES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	167
4.1.1 Sistemas tradicionales de ayuda mutua.....	167
4.1.2 Las Juntas Auxiliares.....	170
4.1.3 Las Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal.....	172
4.1.4 Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.....	175
4.2 ANTECEDENTES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO.....	182
4.2.1 Las Juntas Patrióticas.....	182
4.2.2 Las Juntas de Mejoras Materiales y las Juntas de Acción Cívica.....	183
4.2.3 Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.....	187
4.2.4 Los Consejos de Colaboración Municipal.....	191
4.3 LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ACUERDO A LA ACTUAL LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	194
4.3.1 Concepto.....	194
4.3.2 Integración y funcionamiento.....	194
4.3.3 Atribuciones.....	195
4.3.4 La responsabilidad de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.....	196
4.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	197
4.5 ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA DETERMINAR SI ENCUADRAN O NO DENTRO DEL CONCEPTO DE "SERVIDOR PÚBLICO".....	198
4.5.1 Precisiones y análisis del concepto jurídico de "servidor público".....	198

4.5.2 Características de la relación que se establece entre el Municipio y sus Servidores Públicos.....	201
4.5.3 Características de la relación que se establece entre el Municipio y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.....	205
4.5.4 Consideraciones que determinan las semejanzas y diferencias entre los servidores públicos municipales y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.....	207
4.6 CRÍTICA Y PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN LO RELATIVO A LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	210
CONCLUSIONES.....	220
BIBLIOGRAFÍA.....	230

INTRODUCCIÓN

Es innegable que desde sus orígenes más remotos, el hombre ha tenido que relacionarse con sus semejantes para asegurar su subsistencia. A la característica innata de referencia, única que lo iguala con los demás seres humanos, se deben las múltiples facetas a través de las cuales se han determinado las maneras de pensar y de actuar de cada uno en su trato con otros, a través de todos los tiempos.

Hoy en día, la humanidad vive en lo que coloquialmente llamamos sociedad, de manera que la vida de los seres humanos en el mundo moderno sólo puede comprenderse a partir de la existencia de sociedades, las que día con día presentan formas de organización muy complejas, en las cuales se advierte una constante y creciente presencia de conflictos, demandas, inconformidades, etc.

Toda sociedad se constituye por grupos de personas que actúan de manera recíproca; que tienen actividades centradas alrededor de una serie de objetivos comunes; y que comparten creencias, actitudes y conductas colectivas. Por lo anterior tenemos que cuando se pertenece a grupos organizados con intereses afines, las relaciones personales se tornan más directas y existen mayores posibilidades de establecer vínculos estrechos y definitivos para lograr un beneficio común.

A la actitud natural del ser humano que se traduce en la manifestación de su interés por tomar parte en la atención de los diversos ámbitos de su vida en sociedad, se le define con el nombre de participación comunitaria, colectiva, social o ciudadana. En nuestro país, la participación comunitaria ha encontrado siempre una expresión continua de trabajo solidario y comprometido de la sociedad en general, de manera que en la mayoría de sus localidades desde hace mucho tiempo se ha advertido la existencia de una rica tradición de las labores en grupo, cuyo beneficio es para la propia comunidad.

En este orden de ideas tenemos que el Municipio en México constituye el ámbito de gobierno más adecuado a partir del cual se pueden organizar mejor los esfuerzos de la colectividad, pues es la única instancia capaz de captar la

participación auténtica y real de los vecinos. En el caso de la Federación o el Estado, se tornaría muy difícil el que pudieran regular, encauzar o responder a la organización de la participación popular, pues entre más alejado se encuentre el poder, más se propicia el desentendimiento y la apatía.

El caso del Estado de México es muy particular, pues nos encontramos ante una Entidad que representa un verdadero mosaico de culturas, expresiones, formas de vida y tradiciones, la que en su desarrollo se ha caracterizado por tener, como elemento distintivo, un dinámico y singular proceso de crecimiento poblacional que en combinación con el de tipo industrial, han dado por resultado la creación de grandes concentraciones urbanas que simultáneamente conviven con buen número de comunidades rurales. Así tenemos que dichos espacios, modernos y tradicionales, constituyen los lugares en donde el trabajo organizado y compartido de la colectividad representan una alternativa para promover el desarrollo de sus regiones; para superar los rezagos que propician la marginalidad y la pobreza; para fortalecer la intervención de la sociedad y la autoridad para que ambas asuman el compromiso por el desarrollo comunitario; para hacer corresponsable a gobierno y sociedad por el mejoramiento constante de las condiciones de vida; para el aprovechamiento racional de los recursos escasos; para ensanchar los márgenes de la democracia; para acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar no sea anónimo sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades.

Bajo este breve contexto se ha tocado el punto que ha de constituir el género del tema medular a desarrollar: la participación ciudadana en el Estado de México, cuyo enfoque parte de las disposiciones previstas en la Ley Orgánica Municipal vigente, particularmente en lo que se refiere a la previsión de los denominados Consejos de Participación Ciudadana en el municipio, entendidos éstos como órganos de participación organizada de los que podrá auxiliarse la autoridad municipal para un eficaz desempeño de sus funciones públicas.

El desarrollo del presente trabajo, además del cumplimiento del requisito exigible para la obtención de un grado académico, obedece a una inquietud personal surgida del conocimiento fáctico de un caso en particular, así como de la aplicación de las disposiciones normativas que al respecto determinan su marco legal de reglamentación.

En efecto, al desempeñarme como Pasante de Derecho dentro de una Contraloría Interna Municipal, tuve conocimiento de la existencia de las quejas formuladas por la ciudadanía en contra de los miembros de los denominados Consejos de Participación Ciudadana y su remisión al órgano de control interno para la sustanciación del procedimiento respectivo, situación que tuvo a bien despertar en mí la inquietud de investigar si una Contraloría Interna Municipal tenía competencia para intervenir en esos casos, puesto que en mi opinión nos encontrábamos ante conductas atribuidas a personas que gozaban de una investidura diferente a la de los servidores públicos comunes.

Sin duda alguna, la discrepancia que versaba en torno a dicha competencia, se sustentaba en el hecho de que en el ámbito municipal del Estado de México, de acuerdo a un criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, comúnmente se delega a los órganos de control interno la facultad, que originalmente la ley de la materia atribuye para los Ayuntamientos y Presidentes Municipales, para identificar, investigar y determinar responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos municipales e incluso la de aplicar las sanciones correspondientes. En este orden de ideas la situación que se presentaba era que se estaba dando cauce a las quejas en contra de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana, como si se tratara de quejas en contra de un servidor público municipal al que se le pudiera fincar una responsabilidad administrativa por un mal desempeño, no obstante que las disposiciones que rigen la existencia y actuación de los Consejos de Participación Ciudadana determinan como competente al Ayuntamiento para determinar la remoción de sus miembros y que al respecto no había acuerdo o disposición expresa en el sentido de que dicha facultad se hubiera delegado para que el órgano de control interno pudiera ejercerla.

En pocas palabras, desde mi perspectiva, se estaba obviando la naturaleza de dos figuras completamente diferentes, situación que dio origen a la proyección un trabajo de tesis que de manera primordial se circunscribiera al análisis de los órganos de participación ciudadana de referencia, con la pretensión de encontrar las características que los diferenciaran de los cargos que se desempeñan dentro de lo que se conoce como servicio público y los elementos que dieran lugar a la confusión.

Por las consideraciones hasta aquí vertidas es de advertirse que el presente proyecto tuvo que conjuntarse con el desarrollo de cuatro capítulos, en virtud de los cuales se establecen los antecedentes y consideraciones que fueron tomados en cuenta para abordar el tema en cuestión.

En el desarrollo del primer capítulo se procedió a consignar de manera genérica una visión en torno a las peculiaridades que caracterizaron a las agrupaciones municipales de la antigüedad, tomando en consideración preponderantemente a aquellas de las que provienen buena parte de los elementos que hoy en día determinan la clásica organización de los municipios de nuestros días.

En el segundo capítulo se procede a abordar el tema de la regulación que en su momento se ha consignado en las disposiciones de los diversos ordenamientos constitucionales y legales que han estado vigentes en nuestro país, desde la Constitución Gaditana hasta la fecha, en virtud de las cuales se ha determinado al municipio, como ámbito de organización y de gobierno.

El inicio del tercer capítulo se ve enmarcado por una breve introducción que nos lleva a conocer ciertos aspectos trascendentes acerca de la realidad de una Entidad tan peculiar como lo es el Estado de México. En la continuación del mismo, se procede a abordar cuestiones de índole teórica en torno al concepto de participación ciudadana, estableciéndose una serie de tópicos de suma importancia tales como significado, requisitos, premisas, fundamentos, fines, formas, entre otros, con la finalidad de entender la importancia y el alcance que dicha materia ha alcanzado hasta nuestros días.

Finalmente en el último capítulo se aborda el análisis de la figura que constituyó la fuente de inspiración en la realización del presente trabajo: los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, partiendo del estudio de aquellas organizaciones que por sus características constituyen el antecedente de su existencia de facto en el país y en el Estado de México, sobre todo a partir de que se reconociera la importancia que para el ámbito municipal constituía la promoción, organización y reglamentación de la participación de la comunidad en cuestiones de ese tipo.

CAPÍTULO 1.- MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

"...todas las ciudades son edificadas, o por hombres nacidos en las comarcas donde se construyen, o por extranjeros. Ocurre lo primero cuando dispersos los habitantes en varias y pequeñas localidades... A fin de evitar los peligros, o movidos de propio impulso, o guiados por alguno que entre ellos goza de mayor autoridad, se unen para habitar juntos en sitio elegido de antemano, donde la vida sea más cómoda y más fácil la defensa... El caso segundo... es cuando las edifican extranjeros... para aliviar sus estados de exceso de población, o para defensa de comarcas recién conquistadas que quieren conservar sin grandes gastos..."

NICOLÁS MAQUIAVELO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 RÉGIMEN PREMUNICIPAL Y MUNICIPIO NATURAL

Desde que el hombre apareció sobre la Tierra, ha pasado por varias etapas de evolución como resultado de su vida en sociedad. Evidentemente su naturaleza social lo llevó a relacionarse y organizarse con sus semejantes para desarrollar sus facultades y satisfacer sus necesidades. En el desarrollo de este punto se aborda el estudio de una forma que no es sino expresión de las aptitudes humanas mencionadas: la del Municipio.

1.1.1 Historia sociopolítica del Municipio.

El Municipio, como forma sociopolítica, ha pasado por diversas etapas a través de la historia, que lo han llevado a revestirse de ciertas características que lo identifican en la actualidad.

Para comprender sus peculiaridades, es necesario remontarnos a la evolución histórica que ha presentado, a partir de que el hombre tomó conciencia de la importancia que implica el organizarse con sus semejantes para la satisfacción de sus necesidades.

En efecto, el hombre para desarrollarse física e intelectualmente tiene que vivir en comunidad, no sólo por el hecho de que resulta imposible pensar que pudiera sobrevivir en el aislamiento, sino porque son las características naturales de sociabilidad y agregamiento las que lo han llevado, en el transcurso del tiempo, a autorrealizarse en lo personal, en lo familiar y en lo social. El ser humano tiende a agregarse con su entorno, hasta adecuarse con él, de manera que es así como logra su autorrealización a través del encuentro con la verdad de las cosas, desarrollando sus facultades a plenitud.

El fenómeno de agregamiento de seres humanos responde a esa tendencia natural del individuo a la sociabilidad, siendo ésta la que los lleva a buscarse y asociarse entre sí, para sobrevivir, para perpetuar la especie formando la familia,

para organizarse comunitariamente y así poder alcanzar los fines de la raza humana.

En términos de lo anterior, comenzaremos por afirmar que el municipio es una comunidad de individuos, cualquiera que sea el lugar donde se produzca, cualquiera que sea el número y la calidad de sus componentes, ratificando con ello su origen sociológico, que lo traduce en una modalidad orgánica surgida de modo espontáneo a través de los siglos.

Con relación a la naturaleza asociativa del municipio, cabe hablar de unanimidad tanto en su proceso histórico como el sociológico. Tales procesos no son otra cosa que la serie de pasos naturales que en cada época el ser humano ha seguido y que se advierten de la simple observación de la realidad. Dichos pasos se pueden resumir de la manera siguiente: individuo aislado, familia, grupos familiares y aldeas.

En cuanto al nacimiento del municipio, como institución política, diversas teorías tratan de explicarlo, tomando como referencia la aparición del Estado:

a).- Confusión Municipio-Estado. Para esta corriente sin Estado no puede haber municipio, pues de acuerdo con sus seguidores no existen municipios sino en los Estados. De ahí que cuando se le proyecta al pasado para tratar de explicar la naturaleza de las primeras asociaciones humanas, simplemente la confunden con el nacimiento del Estado y del municipio.

b).- El Estado como elemento de organización. Para los autores que sostienen esta corriente, el Estado viene a ser un elemento, bajo cuya acción y control se organizan las denominadas agrupaciones primitivas. Bajo este criterio, el municipio y demás agrupaciones menores, como la familia o las aldeas, vienen a ser creaciones del Estado.

c).- El yusnaturalismo. En opinión de los teóricos que lo sostienen, el municipio es una creación espontánea y natural, anterior al Estado.

De este manera, tres son las corrientes que en la actualidad explican el origen sociopolítico del municipio: la sociológica, que afirma que el municipio es

una formación natural anterior al Estado; la jurídica, que afirma que el municipio es una creación del Estado; y la ecléctica, que sostiene que el municipio es una formación natural reconocida por el Estado.

1.1.2 La asociación de vecindad.

Las tesis que se han elaborado para explicar el origen de la sociedad y las primeras asociaciones políticas son diversas, pero todas tienen importancia en el sentido de que cada una contribuye a explicar la forma en que se integró el municipio primitivo.

De acuerdo con las teorías más modernas, la sociedad es un tipo genérico de asociación, dentro de la cual se distinguen dos formas específicas: la *comunidad* y la *sociedad stricto sensu*.

La sociedad, como comunidad, se manifiesta en una existencia por encima de la de los individuos que la componen y se caracteriza por lo siguiente:

1. Existe como cuerpo social, que moldea y define a las partes que lo integran.
2. Es resultado de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente.
3. Su origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, más estables y armónicos que los fines individuales.
4. Su condición de duración es la subordinación de las voluntades individuales al conjunto de fines perseguidos en común.

Contrario a lo anterior, en la sociedad *stricto sensu*, es la voluntad individual la que prepondera como medio indispensable para la realización de los fines que sólo son individuales, no colectivos. Con base en el criterio del autor francés Gastón Richard, *"la comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines*

propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirven de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales.¹¹

Dentro del tipo genérico de asociación, lo que nos interesa, es la forma específica de la comunidad, que actualmente se conceptúa como grupos naturales dentro de los tipos de agrupación social, cuya base es la de los vínculos naturales, formando dos subtipos: los de *parentesco*, fincados en la sangre y en el matrimonio; y los *locales*, fincados en el domicilio. En contraposición a los grupos naturales, también existen los grupos fundados que pueden ser transitorios y permanentes; y en los que en opinión del autor alemán Ferdinando Toennies, cabrían los tipos de sociedad stricto sensu, constituidos por las asociaciones mercantiles.

En este tenor de ideas, nuestro análisis se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural, pero que, con el Municipio, llegan a consagrarse con calificación política. Dentro de éstos, los de parentesco se dan en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus. *"En cuanto a los vínculos de parentesco o sea los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, así como actividades e intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.¹²*

Cuando el clan y la tribu adoptan las formas de vida sedentaria, se convierten en grupos locales de vecindad, manifestándose entonces lo que se denomina como el municipio primitivo de carácter agrario, es decir, la agrupación ligada a la distribución de la tierra. De esta manera tenemos que el Municipio es una forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales al momento de establecer su estructura económica agraria.

¹ Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS. *La Reforma Municipal*. 4ª edición, México. Editorial Porrúa. 1985, página 21.

² OCHOA CAMPOS, MOISÉS. *op. cit.*, páginas 21 y 22.

Ahora bien, como se desprende de lo anterior, dentro del concepto de Municipio, es necesario establecer grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural; pero en cuanto se logra concretar la tendencia a institucionalizarse para la satisfacción de fines propios y específicos, adquiere entonces el carácter de Municipio político.

A mayor abundamiento, estaremos ante la presencia de un régimen municipal, cuando se trate del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad como resultado de la vida sedentaria. Se habla del municipio primitivo, cuando nos referimos al tránsito de la vida nómada a la sedentaria y por lo general acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad; como ejemplos de este tipo de organización local, fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca y el uji japonés. Precisamente *"la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes... también en la polis antigua, el individuo es ciudadano, pero, en los comienzos, solo como miembro de su clan"*³

Por otro lado, se habla del municipio natural cuando se trata de una comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local; y finalmente estamos ante la presencia del municipio político cuando la comunidad domiciliaria institucionaliza políticamente su régimen social.

Queda así definido el Municipio, en su origen, como específica agrupación natural de tipo local y como la institución político social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. *"El Estado como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay un sitio para formaciones peculiares que denomina "asociaciones". La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal."*⁴

³ WEBER, MAX: Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *op. cit.*, página 22.

⁴ OCHOA CAMPOS, MOISÉS: *op. cit.*, página 24.

1.1.3 Teorías acerca del origen de la comunidad social.

Como asociación primaria, el municipio natural participa de la misma gestación que se advierte en el origen de la sociedad. Por ello se destacaran algunas teorías agrupadas por su orden de semejanzas.

Para Platón, el origen de la polis se encuentra en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo que ello implica. Lucrecio, por su parte, alude a otros factores determinantes, como lo es el de la lucha por la existencia, el de la supervivencia de los más aptos y el de la secuencia de las épocas culturales.

Compartiendo el criterio de Lucrecio, en cuanto a la lucha por la existencia, la teoría de Rudolf Rocker, parte del instinto biológico, con tendencia a la conservación de la especie. Atribuye la instauración de las religiones al instinto de conservación humana por la necesidad de apaciguar el temor ante el mundo exterior, manifiesta que la evolución del fetichismo al totemismo, trajo consigo la creencia en una divinidad tribal, que se representa por un animal del que supuestamente deriva el origen de la tribu. En este caso, el carácter social que se da a la religión, también influye en la forma de organización tribal, base del municipio primitivo.

Las teorías que se basan en la estimación del instinto social, sostienen que en el individuo se presentó dicho instinto con manifiesta tendencia a la asociación ya que sólo agrupado podía garantizar a su vez la satisfacción de otros instintos, como los de conservación y reproducción. Aristóteles, en su obra La política, sostiene: "Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto sociable; por eso, el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores", fincando esa tendencia sociable en la amistad.

Como representantes de la teoría de la *conciencia de lo semejante*, Polibio y Giddings coinciden en el criterio de que la asociación de los hombres se debe a causa de una percepción vaga de la semejanza y un sentido de debilidad en el aislamiento.

Epicuro, por su parte, recurre al *interés egoísta* en la iniciación de las relaciones sociales, para evitar los males derivados del aislamiento, pero es el primero en tomar como premisa un *pacto político* que más tarde daría como resultado las ideas contractualistas.

Oswald Spengler, tomando como base la llamada teoría organicista de la sociedad de Hebert Spencer, sostenía que la sociedad es un organismo vivo que *"comienza como un germen en desarrollo, crece, surgen en su interior fuerzas creadoras y destructoras que le dan su fisonomía específica, realiza una vida urbana penetrada de dicho sentido histórico y cultural; y finalmente declina y muere como la manifestación más concreta de la cultura."*⁵

El materialismo, con Federico Engels, adopta la clasificación introducida por Morgan, respecto de los períodos que se advierten en el proceso primario de la sociedad: salvajismo, barbarie y civilización, determinando cada uno de dichos períodos por el progreso alcanzado en los medios de producción, indicando que es hasta el estadio superior del estado salvaje del hombre, cuando se detectan los comienzos de residencia fija en aldeas, entre los pueblos que conocen el arco y la flecha y que acusan cierto dominio de la producción de sus medios, vasijas, tejido con fibras de corteza, cestos trenzados con cortezas o juncos y armas de piedra pulimentada.⁶

Otra tesis, sostiene que debido al acrecentamiento de la población de la tribu, surgió la necesidad de distribuir el trabajo y de organizarse para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar la dirección al miembro de más experiencia, que fue designado entre los ancianos con el nombre de *patriarca*. El patriarca dirigía a la tribu, sin considerar su función como un privilegio y para adoptar los acuerdos de importancia celebraba asambleas con los miembros de la organización tribal, mismas que presidía junto con los representantes que para estos casos elegían las gens integrantes. Así, el primitivo gobierno patriarcal, aunque no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó el germen de la municipalidad en el origen de la sociedad.

⁵ Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *op. cit.* página 25.

⁶ Cfr. ENGELS, FEDERICO: *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*; México, Editorial Cártyago Argentina, 1985, páginas 19-20.

Algunos historiadores también se han explicado el fenómeno de la integración de las primeras comunidades. El inglés Arnold J. Toynbee emplea el principio de *reto y respuesta* al tratar sobre la forma en que la sociedad egipcia respondió al reto del medio físico y logró emprender su actividad cooperativa. Por su parte Gordon Childe manifiesta que son tres los elementos integradores de la comunidad, a saber: el incremento de la población, con tendencia a una economía urbana; la especialización de las funciones y la formación de una maquinaria administrativa. En tanto que de acuerdo con la teoría de la *sociedad popular* de Redfield, estima que los lazos de familia propiciaron un fuerte sentimiento de la comunidad primitiva que fue homogénea, pequeña y con una economía de autosuficiencia.

Entre los autores de las teorías sociológicas tenemos a García Oviedo, quien afirma que el municipio es una agrupación natural de familias que forma una colectividad con fines propios y diferentes a los de sus componentes. Con Barnes y Becker, la teoría sociológica sostiene que el origen de la sociedad tiene su origen en la tendencia innata del ser humano a la asociación y no a la reflexión y la percepción de su utilidad. Desde el punto de vista de Max Weber, el municipio se clasifica como asociación de vecindad, fijando la escala siguiente: a) clan, b) tribu, c) aldea, d) ciudad.

Con apoyo en las ideas de Weber, el autor Moisés Ochoa Campos, caracteriza dos tipos de asociación de vecindad en que se manifiesta el municipio:

ASOCIACIÓN DE VECINDAD	
ALDEA	CIUDAD
Pequeña localidad.	Gran localidad.
Asentamiento abierto, pero conexo.	Asentamiento cerrado, amplio y conexo.
Localidad domiciliaria.	Localidad domiciliaria.
Mayor influencia en el medio natural sobre las condiciones sociales.	Mayor influencia de las condiciones sociales sobre el medio natural.
Asentamiento de mercados periódicos.	Asentamiento regular de mercado.
Incipiente división del trabajo, dentro de un régimen de producción escasamente diversificado.	División del trabajo, dentro de un régimen diversificado de producción.
Economía consuntiva.	Economía de intercambio.

Asimismo, manifiesta que el municipio es un efecto de la sociabilidad que se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, constituyendo la forma de agrupación local por excelencia.

1.2 EL HOMBRE COMO SER POLÍTICO

Las consideraciones sobre el hombre político han preocupado a los pensadores de todos los tiempos. Cada uno de ellos ha hecho aportaciones importantes en torno al tema, conformándose un "zoon politikón", que refleja las estructuras de poder y las condiciones económicas en que se desenvuelve.

Como representante de la escuela de los sofistas, quienes se propusieron analizar el problema en torno a la organización de la polis; Protágoras destaca la importancia de la actividad política del hombre, considerando que la mejor forma de organización es la democrática, de acuerdo con una fábula en la que se establece que los hombres vivían en estado de naturaleza, en una situación de peligro constate y de lucha permanente, hasta que Zeus -conmovido- mandó llamar al dios Hermes y le dijo que fuera a la tierra para enseñar a los hombres la política o el arte del buen gobierno y el Dios preguntó a Zeus como debía repartir este don de la sabiduría política entre los hombres, si debía entregarla a unos cuantos o a todos, porque -dijo el Dios- yo noto que las artes corresponden solamente a unos cuantos, que no es preciso, por ejemplo que la medicina sea conocida por todos. ¿No será, entonces, suficiente con enseñar a unos pocos la política, el arte del buen gobierno, que también, será en último término, enseñar la justicia? Y Zeus responde: "No, enséñese a todos, porque la política es un problema de convivencia universal y todos deben saber cómo conducirse en sus relaciones con los demás". De acuerdo con este mito, tenemos que a todos los seres humanos por igual se les dio el don de la política y el derecho a intervenir en los problemas de tal naturaleza.

La objetividad de los valores propuesta por Sócrates y desarrollada por su discípulo Platón en sus obras "La República" y "Las Leyes", prepara el camino para la posibilidad de una explicación de lo político por su teleología. En "La República" habrán de ser los filósofos, hombres perfeccionados y probados a través de la educación, los que tengan a su cargo la dirección de la polis y los que por sus cualidades produzcan la felicidad de sus habitantes. En "Las Leyes", el autor está más consciente de lo imperfecto de la naturaleza humana y propugna la posibilidad de que la ley sea superior para la vida política.

Como opositor a la anterior postura, Aristóteles propone una forma práctica de entender la política, atendiendo a las realidades sociológicas sistematizadas y utilizando el método empírico comparativo que atiende a la observación de los hechos, metodología de la que surgen las teorías de las formas puras e impuras de gobierno, la del estatuto del ciudadano, la idea de la libertad como fundamento de la democracia, la de los elementos del Estado constitucional ideal y el conocimiento de las constituciones que regían la vida política en las ciudades griegas de su época.

De acuerdo con las dos grandes corrientes inspiradas por Platón y Aristóteles, el análisis de la política puede hacerse desde dos perspectivas: como ciencia, al tratarse de un conocimiento que tiene como finalidad el análisis de la realidad; y como arte, que se traduce en un hacer que realiza el hombre con miras a influir en la sociedad a través del poder.

Con respecto a la interpretación que tradicionalmente se ha dado a la expresión "zoon politikón" como animal político, algunos autores como Friedrich piensan que el vocablo ha sido mal traducido, en virtud de que el vocablo "zoon", lo que realmente quiere decir no es "animal", sino "ser animado", debiendo entenderse entonces que lo que el filósofo quiso expresar con la célebre frase es que el hombre es un ser animado que está destinado a vivir en una polis.

Tomando como base la concepción aristotélica, el destacado tratadista Francisco Javier del Conde, en su estudio "El hombre animal político", establece las siguientes premisas:

- 1.- El hombre es un animal político.
- 2.- Lo es por naturaleza, o bien, por la índole misma de la realidad humana.
- 3.- Lo político afecta modalmente a la convivencia, es una forma de convivencia, un modo como el hombre convive con otros hombres.
- 4.- La vida política es la perfección de la convivencia natural. En cuanto perfecciona algo que es natural al hombre -la convivencia-, la vida política es natural; en cuanto perfección, representa el término y el acabamiento de un proceso natural, cuyo punto de partida es deficiente, imperfecto.

5.- Ese modo de convivir hace posible la perfección del hombre.

Además, el autor referido considera que el hombre al politizarse asciende para dar acabamiento y forma a su de por sí deficiente naturaleza, por lo que en la medida que se politiza se perfecciona.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, podemos afirmar que la sociabilidad es propia del hombre, algo que lo integra y que lo constituye. *"No es algo postizo, algo que le ocurra al hombre después de ser y de existir, sino algo que lo acompaña y lo integra... No se puede decir que el hombre primero vive y después convive. La convivencia, que supone la sociabilidad como tendencia o predisposición naturales, es algo tan primario como el hombre."*⁷ Dicha convivencia, a su vez, requiere de una organización, es decir, de un orden que la haga posible y que se denomina politicidad, misma que se da con el ser del hombre y que le pasa en vida, no como algo adquirido ni como algo adyacente, sino como ingrediente esencial del mismo.

Aunque para muchos autores la convivencia no es más que el antecedente necesario de la organización, en el entendido de que el hombre no se expresa políticamente sino hasta después de que aparecen las primeras manifestaciones de organización de la sociedad, es de reiterarse la mayor certeza en la consideración de que tanto la convivencia como la organización humana surgen al mismo tiempo ya que esta última parte de la premisa de que el hombre es un ser político y que, como decía Aristóteles, la politicidad es constitutiva del ser humano. En este tenor, si la vida del hombre es expresión de la convivencia políticamente organizada, es indudable que la convivencia y la organización aparecen al mismo tiempo. *"Al hombre le pasa y le acontece ser político, como le pasa y le acontece ser sociable, en la intrínseca constitución ontológica de su ser"*.⁸

Con respecto a la aportación romana a la historia del pensamiento político, destaca la concepción del derecho positivo como la más importante, implicando entre otras cosas la separación de la ética y la política; la creación de una teoría abstracta del Estado, distinto de la sociedad en general; así como el desarrollo de una personalidad legal del Estado, con su consiguiente soberanía política, como

⁷ BIDART CAMPOS, GERMAN. Citado por BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO; Derecho Electoral Mexicano. Instrumento Normativo de la Democracia; México, Editorial Porrúa, 1980, página 7.

⁸ Idem., página 8.

un poder creador del derecho. En el pensamiento romano, el Estado no absorbe al individuo, como en la teoría de Platón, cada uno tiene derechos y deberes diferentes. El Estado constituye un órgano necesario en la vida social; pero el individuo, con anterioridad al Estado, representa el motivo de la ordenación legal ya que la existencia de éste se funda en la protección y defensa de aquél.

1.2.1 Dualidad social y política del hombre.

La convivencia en la que el hombre se desenvuelve, da lugar a diversas relaciones, en virtud de las cuales desempeña diversos papeles; algunas veces le corresponde ser el dirigente y otras el dirigido.

Si bien es cierto que la pertenencia del hombre a la sociedad en general se da independientemente de su voluntad, su participación política debe ser consciente, en tanto que ella implica cierta conformidad que se refleja en el hecho de que los demás miembros del grupo comparten valores, ideas y creencias semejantes. Pero si la actividad política implica que el hombre en su relación con los demás, otorgue cierta conformidad, tiene al mismo tiempo el atractivo de ofrecerle oportunidades múltiples para resolver los conflictos sociales. De esta manera, la política constituye una actividad necesaria y permanente para el hombre ya que contribuye a resolver pacíficamente las controversias, a emplear medidas concretas que más convengan al interés común y a evitar soluciones de violencia. No en vano el autor francés Gastón Bouthoul ha manifestado que dentro de cualquier forma de gobierno, la política es dirigida por ciertos hombres, ejecutada por otros y aprobada, tolerada, sufrida o ignorada por la mayor parte.

A lo anterior obedece la consideración de que el hombre tiene una doble dimensión: la social y la política. En la primera, por estar inmerso en la comunidad, es titular de derechos y deberes que le hacen desempeñar un rol especial. En la segunda, destaca su pertenencia a la comunidad política que está por encima de los simples grupos sociales.

1.3 LOS ELEMENTOS DE LAS CULTURAS OCCIDENTALES

A partir de este punto nos remontaremos a las circunstancias que fueron determinando la constitución de lo que hoy conocemos como antecedentes del municipio y de la participación ciudadana dentro del nacimiento y desarrollo de las primeras culturas.

1.3.1 La hegemonía municipal de la prehistoria.

La forma en que se originan los acontecimientos, deviene a la manera de una espiral que va alejando sus círculos del punto de partida y ya no es simplemente la causa en sí, sino su dinamismo, o sea los efectos de esa causa en operación, haciendo reaccionar al organismo social. De ahí que la preocupación del hombre en sociedad, se circunscriba al hecho de poder asegurar un control eficiente de la multiplicidad efecicista, que en círculos cada vez mayores se da, conformando el medio natural y social que concurre para moldear su existencia. Para procurarse esa posibilidad en la vida social, la mejor vía que ha encontrado es la de institucionalizar las relaciones en el seno de la comunidad. Con ello, al sustituir la anarquía por el orden, lo contingente por lo previsible, lo accidental por lo normal, ahorra esfuerzos, obtiene el máximo de seguridad y se sitúa en espiral ascendente. En pocas palabras, institucionaliza la convivencia social para economizar energías que ha de destinar a su propio desenvolvimiento y para propiciar la consecución efecicista que requiere su vida en relación.

La tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, es la llave de ingreso a la etapa histórica de la humanidad. En el caso de la antigua Grecia, las tribus que se establecieron en su territorio, al tonificar el germen nativo que se manifestaba ya en la existencia de un municipio rural primitivo, convirtieron a los helenos en los herederos municipales de esa gestación librada durante la prehistoria. Como se expondrá más adelante, la sociedad griega como asociación, logró un maravilloso desarrollo y que los hombres, por medio de sus instituciones sociales, adquirieran la aptitud de decidir sus destinos. Es por ello que en Occidente, el pueblo griego se convirtió en el heredero municipal de la prehistoria y dio más tarde, el asombroso espectáculo de su régimen municipal, o sea, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad.

1.3.2 El germen municipal del neolítico.

El germen municipal que se advierte en las reconditeces de la prehistoria, corresponde a la etapa del neolítico, en el entendido de que es en esta etapa donde se encuentran las raíces de los primeros progresos alcanzados por la humanidad, citándose al efecto el cultivo de las plantas, la domesticación de animales y el perfeccionamiento de los oficios manuales.

El autor Ralph Turner señala al neolítico como la cuna o raíz de la cultura urbana. Refiriéndose a las ciudades sumerias, hace notar que se convirtieron en patria de las industrias bien desarrolladas, por lo que se respecta a las artes manuales neolíticas.

La comunidad domiciliaria aparece como municipio primitivo determinada por los rasgos impresos por el neolítico y traspuso esa etapa para emitir en Mesopotamia, los primeros balbucesos del municipio político. A este respecto, cabe señalar que fue el Código de Hammurabi el primero en contener capítulos municipales. Fundado en los más antiguos sistemas legales de las ciudades sumerias, en el ordenamiento referido figuraban ya materias como: la propiedad privada, las relaciones domésticas y la administración de justicia, mismas que dan clara cuenta de la organización social y política de la cultura urbana primitiva.

"La cronología sitúa a Hammurabi y su Código en el Siglo XX a. J. C. y se le estima contemporáneo del patriarca Abraham, no faltando quien observe que, mediante los contactos sumerio-semitas, las leyes de Hammurabi, o mejor dicho sus preceptos, influyeron en el decálogo de Moisés. Partiendo de esta suposición, podría llegarse al extremo de decirse que los diez mandamientos del Mosaísmo son fruto ya de una cultura urbana primitiva, engendrada en el municipio natural, o sea que los principios morales cristianos que aún rigen, emanan de normas incubadas en el municipio natural."⁹

⁹ OCHOA CAMPOS. MOISÉS; op. cit., página 56

1.3.3 El Municipio Griego.

La religión doméstica, entre los antiguos, dio forma institucional a la familia, que debía tener un altar y un fuego sagrado: el hogar. El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia, sólo el padre conocía los secretos y los transmitía al heredero. Así, los sacerdotes eran los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad.

Con la ubicación del altar y del fuego sagrado, surgió la idea del domicilio, el cual, debido a su carácter religioso, se consideró inviolable.

Por otra parte, el carácter exclusivista de la religión cimentó la idea de propiedad. Sólo el primogénito heredaba y si moría, le sucedía el hermano que le siguiera en edad, o en su caso, hasta llegar a los demás parientes varones ya que a las hijas, por el hecho de que al casarse ingresaban a otra familia y no podían continuar el culto doméstico, se les excluía del disfrute de este derecho. No obstante, dicho culto conservó unida a la familia y más tarde la constituyó en gens, la cual fue a partir de entonces una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, quien era su jefe y juez. De manera semejante al clan, un origen común ligaba a los miembros de esa gran familia denominada gens, en el entendido de que cada familia tenía la creencia de que todos sus miembros procedían de un antecesor común, que por lo general era un héroe o semidiós divinizado por el mismo culto doméstico.

Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio -en una situación en la que hombre y mujer de la misma gens no podían unirse-, trajeron como consecuencia el agrupamiento de varias familias en lo que llamaron una fratria. Con el objeto de dar un contenido de legalidad a esta nueva unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias integrantes y designaron un jefe llamado fratriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

Más tarde, varias fratrias se aliaron e integraron una tribu, que adoptó un dios, escogido entre sus héroes, pues de él tomaba su nombre la nueva organización. También tuvo un jefe que presidía a su vez el culto común y las asambleas de la tribu.

Posteriormente, así como varias fratrias formaron una tribu, varias tribus se asociaron, a condiciones de que se respetara el culto de cada cual, fue entonces cuando surgieron las primeras aldeas.

Finalmente, las aldeas constituyeron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en el Atica y surgió Atenas.

1.3.3.1 Constitución de la Ciudad.

Como se ha expuesto, el municipio primitivo estuvo determinado por diversas formas de asociación tradicionales: *"De sentido ritual, como el clan; de carácter militar, como la phratría y de índole política, en la tribu"*¹⁰

La antigua polis, tuvo como base de su organización a los primitivos clanes o gens, derivados de lazos de parentesco. Sobre este cimiento, se constituyeron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad. La alianza de clanes o gens dio a la tribu su existencia y expansión sobre bases todavía gentilicias. En tanto que la alianza de tribus vino a constituir de manera definitiva la aldea y después la ciudad, manteniendo en su seno, en un principio, también los vínculos de parentesco, pero desembocando al fin en una organización domiciliaria mantenida por lazos de vecindad.

Por su parte el autor Max Weber agrega que en la antigua polis nunca se perdió el origen agrario del municipio y observa que, tomando como base a las civilizaciones de Occidente, a medida que se descende hacia el Sur y se retrocede al pasado, es más frecuente el caso de ciudades que disponían de grandes campos de cultivos. *"Si en la actualidad consideramos que el habitante típico de la ciudad es un hombre que no cubre sus propias necesidades por el cultivo propio, en la mayor parte de las ciudades típicas de la Antigüedad (polis) ocurría precisamente lo contrario. Ya veremos como el derecho pleno del viejo ciudadano, a diferencia del burgués medieval, se caracterizó en su origen precisamente porque era propietario de un kleros, fundus (en Israel, chlek) es decir,*

¹⁰ MAX WEBER. Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *op. cit.*, página 58.

de un lote del que vivía, así que el ciudadano pleno de la Antigüedad es un ciudadano labrador"¹¹

Durante varios siglos, la ciudad conservó la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las fratrias y de las familias. Para fundar la ciudad se recurrió a la religión, por ser el único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado. Usando un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar en un lugar escogido el domicilio común, lugar de reunión y santuario de la nueva asociación, a dicho sitio se le llamó urbe. El procedimiento seguido y la creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, dieron un carácter estable a la nueva institución. En torno a la urbe, se estableció la ciudad, en donde muchas de las familias asociadas fueron a radicar. Cada ciudad llegó a tener sus dioses particulares y su fundador era muy respetado, incluso a su muerte fue objeto de un culto especial. De esta manera, surgió la religión municipal.

1.3.3.2 Autonomía municipal.

La primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal. Ya las antiguas creencias distinguían la existencia de diferencias entre dos ciudades. *"Por vecinas que fuesen, formaban siempre dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había una separación mucho mayor que la distancia que separa hoy a dos ciudades, mucho mayor que la frontera divisoria de dos Estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano."*¹²

A la idea religiosa de autonomía local, pronto se agregaron otros conceptos. *"Cada ciudad, por exigencias de su misma religión, tenía que ser absolutamente independiente. Era necesario que cada cual poseyese su código particular, pues cada una tenía su religión y de ésta emanaba la ley. Cada cual debía tener su justicia soberana y no podía haber justicia superior a la de la ciudad. Cada cual*

¹¹ *Idem.*, página 59.

¹² DE COULANGES, FUSTEL, *La Ciudad Antigua*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, página 152.

tenía sus fiestas religiosas y su calendario; los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de los actos religiosos era diferente. Cada cual tenía su moneda particular, que, en el origen, solía marcarse con su emblema religioso. Cada cual tenía sus pesos y medidas. No se admitía que pudiera existir nada común entre dos ciudades. La línea de demarcación era tan profunda, que apenas se concebía que pudiera permitirse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas. Tal unión pareció siempre extraña y durante mucho tiempo se consideró ilegítima... Casi en todas partes los hijos que nacían de tal matrimonio se confundían con los bastardos y estaban privados de derechos ciudadanos... Para que el matrimonio entre habitantes de dos ciudades fuese legítimo, era preciso que entre ellas existiese un convenio particular..."¹³

No obstante, bajo toda esa superestructura que formaban las creencias, estaba la necesidad biológica de subsistir. En este sentido, la verdadera razón del aislamiento de las ciudades era la de su propia defensa. Interponiendo toda barrera posible, entre ellas a la religión, se intentaba salvaguardar la existencia de la colectividad ya que se pensaba que una infiltración extranjera en su población, en sus costumbres y en sus instituciones, entregaría con mayor facilidad a las ciudades en manos de las más fuertes.

A medida que las primitivas ideas de autonomía local iban madurando bajo el influjo de otros factores, las ciudades comenzaron a ensayar alianzas que si bien fueron momentáneas y acondicionadas a un propósito utilitarista, no por esto fueron artificiales, sino muy apegadas a la realidad del momento. Las ciudades griegas llegaron a unirse en transitorias anficionías (especie de confederaciones), que tenían su culto común, pero cada una era soberana.

1.3.3.3 Clases sociales y gobierno.

La organización económica, determinada por las leyes de la herencia y sostenida por la religión, estableció una marcada desigualdad social en la sociedad antigua. La familia, entre los griegos, señaló perfectamente esta distinción. El primogénito era heredero y pater, o sea, jefe, sacerdote y juez.

¹³ *ibidem*.

En un principio, la ciudad sólo estuvo representada por los jefes de familia. El resto de los individuos ejercían el derecho de ciudad por intermedio de su pater respectivo. En Atenas distinguieron dos categorías con los nombres de eupátridas y tetas; en Esparta se llamaron iguales e inferiores; en Eubea, caballeros y pueblo. En Atenas la asamblea de la ciudad se conformaba por los eupátridas; en Esparta por los iguales; y en Eubea por los caballeros, pues todos ellos eran jefes absolutos de sus gens. La plebe, quienes eran verdaderos esclavos, estaba integrada por los pueblos conquistados y vivía fuera de la ciudad, sin derecho a tener un culto y por consiguiente, sin hogar ni ley que la amparase.

Así como cada hogar, fratria o tribu tenía su sacerdote supremo, la ciudad tuvo el suyo y lo llamó rey, pritano o arconta; quien también era el jefe judicial y militar de la comunidad, escogiendo para este cargo, primero a su fundador y después por herencia. El rey era el representante de los paters a quienes llamaba "compañeros", conservando éstos el poder absoluto sobre sus familias y clientes.

Este sistema primario de organización, incomodó a los reyes, a los clientes y a los pobres en contra de los paters que constituían una verdadera aristocracia. El mayor dominio que los eupátridas ejercían sobre sus colectividades, hizo que vencieran, de tal manera que los reyes sólo conservaron su carácter sacerdotal y se les cambió el título por el de Arconta. Lo mismo sucedió en Esparta, en donde los reyes dorios únicamente gozaron del sacerdocio hereditario.

Sin embargo, la revolución en que la aristocracia aplastó a la realeza fue puramente política y en nada transformó la situación social y doméstica. Los jefes de familia acentuaron aún más su dominación en la gens, en tanto que la justicia, el sacerdocio y en general toda la autoridad volvió a sus manos y continuó siendo hereditaria.

Cada gens se componía de un pater, individuos libres y clientes. Los individuos libres eran los parientes del pater y los clientes eran asociados a la gens. El cliente existía en toda Grecia; era el teta, el inferior, el pueblo. Tenía prohibido casarse fuera de la gens; pues la religión de ésta le daba el carácter de siervo y no de ciudadano. Más tarde serían los clientes los encargados de realizar la revolución y hacer desaparecer la organización patriarcal que por mucho tiempo subsistió gracias a la religión.

Después de cuatro siglos de gobierno en Atenas, los eupátridas se enfrentaron a un gran problema: hacia el año 612 a. de C., arreció el descontento general y no obstante que trataron de impresionar al pueblo con la religión, éste al fin logró que Solón, se encargase de dar solución al conflicto. En efecto, el ilustre legislador elaboró y puso en vigor una Constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. Además dio a todos el derecho de propiedad, suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se convirtiera en servidumbre. Disposiciones que en general estuvieron encaminadas a la emancipación de los clientes y que conllevaron a que la gens perdiera su unidad original y se desintegrara. A pesar de esto, Solón conservó en parte el derecho de primogenitura y con ello, sólo convirtió a la antigua aristocracia religiosa y política en aristocracia del dinero, no obstante que estableció la igualdad entre hermanos e introdujo la figura del testamento, determinando un cambio en el antiguo derecho de propiedad. La reforma de Solón permitió la transición entre dos épocas, conservando muchas características de la antigua organización. El peligro que representaba el establecimiento de nuevas jefaturas con la nueva división social y con la supremacía que ejercía la aristocracia de la riqueza, motivó la protesta del pueblo. Del siglo VII al V, a. de C., se presentó la época de los tiranos populares, que adquirieron dicho calificativo debido a que fueron sostenidos por el pueblo y actuaban a su servicio, llegando incluso a reformar la legislación y a darle tierras.

Clístenes consumó la reforma de Solón, repartiendo el pueblo en diez tribus nuevas y dividió a éstas en demos (municipios). La diferencia entre esta organización y la anterior, consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio como los barrios de las ciudades contemporáneas. Este procedimiento se implantó en la mayoría de las ciudades griegas, originando que el pueblo lograra la igualdad y que quisiera gobernarse por sí mismo, a partir de entonces aparece el municipio urbano (demos).

1.3.3.4 El gobierno municipal y el ciudadano.

La ciudad griega llegó a constituir un verdadero Estado Municipal. De acuerdo con la doctrina, en Atenas el sufragio fue el soberano de la ciudad y el interés público llegó a sustituir a las prescripciones religiosas.

"La revolución que arruinó el imperio de la clase sacerdotal y elevó a la clase inferior al nivel de los antiguos jefes de las gentes, marcó el comienzo de un nuevo período de las ciudades. No era sólo cuestión de que una clase de hombres reemplazaba a otra en el poder. Eran los viejos principios los que caían y reglas nuevas iban a gobernar las sociedades humanas... Todo había cambiado en el fondo. Ni las instituciones, ni el derecho, ni las creencias, ni las costumbres, fueron en este nuevo período lo que habían sido en el precedente. El antiguo régimen desapareció, llevándose consigo las reglas rigurosas que en todo había establecido, un nuevo régimen quedó fundado, cambiándose así el aspecto de la vida humana... Durante muchos siglos, la religión había sido el único principio de gobierno. Era preciso encontrar otro principio capaz de sustituirla y que, como ella, pudiese regir sobre las ciudades y ponerlas, en lo posible, al abrigo de las fluctuaciones y de los conflictos. El principio en que el gobierno de las ciudades se fundó en adelante fue el interés público... El principio regulador del que todas las instituciones deben recibir en adelante su fuerza, el único que esté sobre las voluntades individuales y que pueda obligarlas a someterse, es el interés público... De eso depende, en lo sucesivo, la decisión sobre las instituciones y sobre las leyes y a eso se refieren todos los actos importantes de las ciudades. En las deliberaciones de los Senados o de las asambleas populares, que se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política ya no se pregunta qué es lo que la religión prescribe, sino qué es lo que reclama el interés general."¹⁴

La revolución en el Atica no suprimió el arcontado, pero estableció nuevas magistraturas, cuyos titulares ya podían ser escogidos de entre todas las clases sociales. Las magistraturas que se establecieron en Atenas desde el gobierno de los eupátridas fueron las siguientes: el Rey, que celebraba los sacrificios; el Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue el jefe del ejército; el Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos; los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados; los Pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas. En tanto que las magistraturas creadas por la democracia fueron: 10 astinomios, que cuidaban de la policía; 10 agoranomios, responsables de los mercados; 15 sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo; 15 metronomios, encargados de las pesas y medidas; 10 custodios del tesoro; 10 receptores de cuentas; y 11 encargados de ejecutar las sentencias. Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se encontraba en cada tribu y en cada demo.

¹⁴ DE COULANGES. FUSTEL, op. cit., páginas 236 y 237

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura, estaba sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia y se exigía que tuviese un patrimonio en tierras. El magistrado era responsable y revocable, situación a la que se debió que fueran muy respetados. Si bien a la aristocracia se le dejó el Senado como refugio, ese cuerpo sólo tuvo el carácter de consultivo. Los magistrados que eran elegidos por el pueblo eran los encargados de ejecutar las leyes.

Las asambleas se celebraban al aire libre, en la plaza de Pnix y en ellas el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos. La tribuna es el símbolo de aquel régimen, enorme para su época. Todo hombre que gozara de derechos políticos, que no tuviera deudas con el Estado, que fuera puro de costumbres, que hubiera cumplido con sus obligaciones militares y familiares y que poseyera tierras, podía ser orador. Esta calidad fue muy respetada por la sociedad y hubo casos en que se retribuían los discursos. En Atenas, a los oradores se les denominó demagogos, que significa conductor de la ciudad.

"La ley ocupó un lugar respetable en aquella sociedad deseosa de igualdad. Si un orador atacaba la ley de la ciudad, los magistrados suspendían la asamblea y la tribuna le era vedada a aquel que en tres ocasiones hubiese aconsejado resoluciones contrarias a la ley. Sin embargo las leyes podían ser reformadas, pero de acuerdo con un meticuloso procedimiento."¹⁵

Todo ciudadano a la edad de 30 años podía ser parte de la asamblea de justicia, denominada heliada. Sus integrantes se reunían en grandes salas en grupos de 500; aunque había procesos en que se sumaban dos o tres grupos y entonces el tribunal se componía de 1000 a 1500 jueces. Por lo que respecta a la presentación de la acusación, ésta la hacía otro ciudadano pues no tenían fiscales.

Por interés propio, los ciudadanos asistían a las asambleas de demo, de tribu, de justicia y a las generales de la ciudad, estas últimas se celebraban tres veces al mes. Como la ciudadanía entre los griegos implicaba dedicación a los deberes públicos, la esclavitud era indispensable. Los esclavos desempeñaban todos los trabajos: eran obreros, médicos, constructores, armadores, etc. También

¹⁵ OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *op. cit.*, página 64.

había esclavos domésticos, encargados de las labores propias y esclavos del Estado que la hacían de verdugo, policías o que trabajaban en las obras públicas. El ciudadano pobre estaba impedido para trabajar y para vivir tuvo que vender su voto como juez y el Estado se vio obligado a cargar a los ricos con todos los impuestos.

Así tenemos que la participación del pueblo en la toma de decisiones del poder público, era considerada como algo fundamental. La conducción del gobierno era algo de vital importancia, tanto que el mismo Platón en su obra *La República*, llegó a señalar que los magistrados o sabios no debían tener familia, para dedicarse todo el tiempo a la cosa pública. *"El deber del ciudadano no se circunscribía a votar. Cuando le tocaba su turno, debía ser magistrado en su demo o en su tribu. Uno de cada dos años, por término medio, era heliasta, es decir, juez y se pasaba todo el año en los tribunales, ocupado en escuchar a los litigantes y en aplicar las leyes. Apenas había ciudadano que por dos veces en su vida no formase parte del Senado de los Quinientos. Entonces y durante un año, tomaba asiento en él cada día, mañana y tarde, escuchando los informes de los magistrados y haciéndolos rendir cuentas, respondiendo a los embajadores extranjeros, redactando las instrucciones de los embajadores atenienses, examinando todos los negocios que habían de someterse al pueblo y preparando todos los decretos. En fin, podía ser magistrado de la ciudad, arconta, estratega, astinomo, si la suerte o el sufragio lo designaba. Compréndese, pues, que era ardua carga el ser ciudadano de un Estado democrático; que el serlo era bastante para ocupar casi toda la existencia y dejaba muy poco tiempo para los trabajos personales y la vida doméstica. Así, decía Aristóteles muy justamente que el hombre que necesitaba trabajar para vivir no podía ser ciudadano. Tales eran las exigencias de la democracia. El ciudadano, como el funcionario público de nuestros días, se debía todo entero al Estado. Le daba su sangre en la guerra, su tiempo en la paz. No le era lícito dejar a un lado los negocios públicos para ocuparse más asiduamente en los suyos. Más bien tenía que descuidar los suyos para trabajar en provecho de la ciudad. Los hombres pasaban su vida ocupados en gobernarse."*¹⁶

A pesar de todo, la ciudad griega contrastaba con las demás aglomeraciones humanas del mundo antiguo que en su mayoría eran siervas de los déspotas. Los extranjeros tuvieron ingreso en la ciudad no como ciudadanos, pero sí como hombres libres pagando un impuesto por el derecho de residencia.

¹⁶ DE COULANGES. *FUSTEL. op. cit.*, página 249.

La organización fiscal de la ciudad alcanzó un alto grado de perfección. En Atenas, los ingresos comprendían los siguientes conceptos: rentas de los dominios; impuestos a las embarcaciones, a los extranjeros y a los esclavos que obtenían su libertad; impuestos que gravaban a los ciudadanos ricos, rentas de los templos; derechos de aduana y de justicia; y las entregas en plata efectuadas por los aliados a cambio de la obligación de equipar los buques para la flota común. Los egresos correspondían a los siguientes rubros: salarios para los servidores del Estado, entre los que se encontraban los médicos de la ciudad; obras públicas; gastos de guerra; y fiestas.

Hacia el siglo V a. de C., Atenas alcanzó la cúspide de su curva evolutiva, pues se puede afirmar que la religión, el derecho y el gobierno eran ya de tipo municipal. Después todo comenzó a declinar. La época de Pericles fue el último destello de su grandeza.

1.3.4 El Municipio Romano.

Latinos, sabinos, galos y etruscos formaron los primeros grupos que habitaron la península itálica, tanto en las orillas del río Tiber como en las famosas siete colinas (Palatino, Campedoglio, Aventino, Celio, Quirinal, Viminal y Esquilino), sobre las que tiempo después se levantó la antigua ciudad de Roma. Las leyendas cuentan que el fundador y primer rey de esa aldea fue Rómulo, siguiéndole después Numa Pompilio, Tulio, Hostilio, Anco Marcio, Tarquino el Antiguo, Servio Tulio y Tarquino el Soberbio. Después de este último se estableció en Roma un gobierno denominado República.

Los romanos de los primeros tiempos se dedicaron preferentemente a la agricultura y a la ganadería. Sus costumbres primitivas eran muy sencillas. La tierra y el ganado eran bienes comunales. Todos los romanos se trataban como una sola familia y para decidir cualquier asunto se reunían los jefes de familia a quienes se les denominó *pater familias*, quienes discutían lo que se debía hacer, a lo que todos los parientes debían obedecer.

Muchos campesinos de las aldeas vecinas iban a comprar a Roma y se les llamó clientes. Poco a poco se fueron quedando en la ciudad como sirvientes de los antiguos romanos. Tan pronto como formaron mayoría ocuparon un lugar en la sociedad, inferior a los hijos de los pater familias. Desde entonces se formaron dos clases sociales: la de los plebeyos, descendientes de los clientes, considerados como la clase socialmente inferior; y la de los patricios, descendientes de los pater familias, clase gobernante y terrateniente.

Aun y cuando eran la clase inferior, no todos los plebeyos eran pobres e ignorantes pues algunos lograron sobresalir. Durante varios años lucharon tenazmente contra los patricios para obtener la igualdad. La lucha entre patricios y plebeyos, llevó a éstos incluso a pensar en secesionarse y formar otra ciudad. Sin embargo, en el año de 494 a. de C. los plebeyos obtienen de los patricios el nombramiento de dos Tribuni Plebis que defendían y protegían a la plebe. A partir de entonces los plebeyos crearon su propia asamblea: el Concilium Plebis y eligen a sus propios representantes, siendo el tribuno, entre todos ellos, el de mayor importancia ya que tenía el derecho de intervenir en beneficio del pueblo, oponiendo el veto a los cónsules (magistrados romanos). En un principio, las resoluciones o acuerdos eran aplicables sólo a ellos, después a todo el pueblo.

1.3.4.1 El origen de los Ayuntamientos.

El origen mismo de los Ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma. En efecto de dicha lucha, surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros Ayuntamientos.

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban edictos al momento de entrar a ejercer su cargo, de acuerdo con los que decidirían los casos que les presentaran durante sus funciones. Los edictos de los pretores, se designaron como praetorium edictum y los de los ediles, aedilitium edictum.

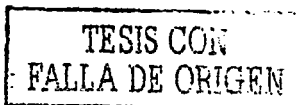
*"La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, de los que dice Gómez de la Serna, que eran "magistrados sacados al principio del orden patricio y después alternativamente de una y otra clase. Sus funciones, desmembradas de las del consulado, como lo habían sido las del pretor, eran análogas a las que tenían los ediles plebeyos, si bien en esfera más alta, pues les estaba confiada la policía superior, al paso que éstos tenían la subalterna. Correspondíanles la vigilancia y reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en los funerales, la cohibición de la usura, la expulsión de las mujeres públicas y la policía religiosa y moral". Los cargos de ediles curules fueron creados por el año 387 a. de C., se elegían cada año y poseían imperium, es decir, plenitud de poder."*¹⁷

Respecto a los edictos de los ediles se puede afirmar que constituyeron verdaderas ordenanzas municipales y en relación con los edictos de los pretores, referidos a la administración de justicia, corresponden en su primer momento al praetor urbanus, en el entendido de que en esta primera época del derecho pretorio, sólo se administraba justicia a los ciudadanos romanos. Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos se puede decir que tiene plena existencia el Municipio Romano.

1.3.4.2 El régimen municipal.

Hacia el siglo IV a. de C., aparece ya en muchas poblaciones de Italia una organización municipal. En la mayoría de los casos, las religiones locales les imprimieron la tendencia a conservar su autonomía. En casi todas había tenido verificativo una revolución de las clases inferiores por arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad, lográndolo por lo general a costa de grandes luchas. Mientras en algunas ciudades, la aristocracia recuperó el poder, pero concediendo al pueblo los derechos políticos; en otras, las clases inferiores eligieron tiranos populares para el ejercicio del gobierno. No obstante, la gran ciudad de Roma, plena de vitalidad y sabiendo que contaba con disciplinados ejércitos municipales, no dudó en lanzarse a la conquista de sus vecinas, aficionándose pronto a la guerra, pues de ella obtenía riquezas y esclavos.

¹⁷ OCHOA CAMPOS, MOISÉS. *op. cit.*, página 66.



La idea de imperium hizo concebir a los romanos la manera de conservar a las ciudades vencidas bajo su dominación, es decir, bajo su imperium, surgiendo a partir de entonces lo que se conoce como el Imperio Romano. Por esta razón casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas, únicamente las dominaron y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dio como resultado, la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando.

Los imperios que hasta antes del Imperio Romano habían existido, como los de Asiria, Caldea y Persia, no fueron más que grandes conquistas que carecieron de estabilidad y se desvanecieron con la muerte de sus caudillos. Roma, en cambio, se valió de la fuerza, de la intriga y de su habilidad para ir dominando uno por uno a aquellos municipios que defendían valerosamente su independencia.

En un principio el dominio romano no pretendió formar una sola nación dando a los pueblos dominados ingreso en el Estado Romano, in civitate, sino que estableció un dominio político, in imperio, como expresión de todos los poderes.

Los súbditos, denominados *dediti*, eran aquellos que pronunciando la fórmula de *deditio* que significa sumisión, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses, es decir, no sólo renunciaron a su régimen municipal, sino a todo lo que más amaban constituido por su religión y su derecho privado. A partir de entonces, esos hombres dejaban de formar entre sí un cuerpo político y nada tenían ya de sociedad regular, pues su ciudad había sucumbido. Si bien es cierto que continuaron viviendo juntos, ello era sin el goce de instituciones, de leyes ni de magistrados propios ya que la manutención del orden material estaba a cargo de un prefecto enviado por Roma.

Como otra categoría de conquistados, encontramos a los aliados o *socii*. "A estos se les trataba menos mal. El día que ingresaban en la dominación romana, se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades. Seguían, pues, conservando en cada ciudad una constitución propia, magistraturas, un senado, un *prítaneo*, leyes, jueces. La ciudad se consideraba independiente y no parecía tener otras relaciones con Roma que las de una aliada con su aliada. Sin embargo, en los términos del tratado redactado en el momento

*de la conquista, Roma había insertado esta fórmula: majestatem populi romani comiter conservato. Estas palabras establecían la dependencia de la ciudad aliada con respecto a la ciudad dominadora y como eran muy vagas, resultaba que la medida de esta dependencia la determinaba siempre el más fuerte. Esas ciudades, llamadas libres, recibían órdenes de Roma, obedecían a los procónsules y pagaban impuestos a los publicanos; sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibía también las apelaciones de sus jueces.*¹⁸

Esta época constituyó una etapa de transición que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada con la existencia del Estado. La prueba de lo anterior, es que las ciudades aliadas conservaron sus magistrados municipales y los estrategas que antes fueran sus jefes militares y políticos, se convirtieron en los ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Asimismo, dichas ciudades tenían representantes que anualmente enviaban al Senado de Roma para que trataran los asuntos que las afectaban.

A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipia, o sea, municipios, entre los cuales había diferentes categorías. Los que gozaban de autonomía administrativa y tenían el derecho de ciudadanía romana, se identificaban con el nombre de municipia foederata. A aquellos que conservaron su organización local sin el goce de la ciudadanía romana, se les designó como municipia cerita. Existiendo además una categoría más que se caracterizaba por tener en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraba por sí misma.

La organización municipal bajo la dominación romana se caracterizó por la existencia de dos clases de municipio: los de pleno derecho, los cuales gozaban de la más amplia autonomía, se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y por regla general se encontraban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino, que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, pero no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos, mientras que los demás, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.

¹⁸ DE COULANGES. FUSTEL. op. cit., página 277.

En muchas ocasiones las ciudades sometidas luchaban por obtener el pleno derecho, provocando terribles guerras que culminaban en unas con la conquista de los derechos y en otras con duras represiones. Los diversos factores que se conjugaron en la conquista romana y la lucha de los sometidos por obtener mayores derechos, motivaron una gran diversidad de categorías en las poblaciones. Por lo tanto, se les llegaba a llamar de diferentes maneras: *appidia*, *municipia*, *colonia*, *prefectura*, *fora*, *vici*, *conciliabula*, *castella*, mientras que sus autoridades se denominaban *Duoviri*, *Quatuorviri*, *Prefectus*, *Ediles*, *Dictator* y el *Concejo Municipal Ordo*, magistraturas que existieron junto con los jueces y el senado local.

La organización de las poblaciones bajo la dominación de una sola ciudad, revolucionó el mundo antiguo. Las ciudades que en un principio se mostraban reacias a unirse con otras y a mantener leyes e instituciones comunes, a partir de entonces pedían a Roma la concesión de igualdad, las mismas leyes, la formación de un sólo Estado y la existencia de un solo nombre que los designara a todos por igual. A partir del año 146 a. de C. todo el Mediterráneo se hallaba bajo la dominación romana.

Durante la República, Roma se dividió en provincias gobernadas por *procónsules* y *propretores*, que se renovaban cada año y que al asumir su cargo, promulgaban el *edictum provinciale*, que llegó a constituir el origen del derecho de las provincias. El triunfo indiscutible de esta época estriba en haber logrado por primera vez someter a un solo centro tan diversas y numerosas ciudades, antes autónomas.

Pero la relativa libertad municipal tendió a desaparecer bajo el Imperio ya que durante éste Roma experimentó una centralización cada vez mayor que ahogaba la vida ciudadana en las municipalidades. Silenciosamente el derecho transformó las instituciones municipales, a las *leges* municipales correspondió el establecimiento de los cuerpos de magistrados, integrados por los *cónsules*, los *ediles*, los *censores* y, en algunos casos, también por los *quaestores*. También se celebraban *comicios* pero se reformó la organización de los senados locales, de acuerdo con la ley municipal de cada ciudad. Fue hacia el año 45 a. de C. cuando apareció el primer Estado con características de centralización.

Durante el Imperio se reglamentaron las libertades municipales, restando su autonomía a través de la *lex iulia municipalis*. Sin embargo, en el aspecto administrativo disminuyeron las cargas soportadas por las provincias, dando incluso el derecho de ciudad a la Galia Cisalpina. También durante esta época se redujo el prestigio de la ciudadanía, a tal grado que el ejército ya no era la imagen de la ciudad, sino la expresión de fuerza del gobierno central y el soldado tomaba como injuria que se le llamase ciudadano.

Con el emperador Octavio Augusto se reformó la división territorial, estableciendo veinticinco provincias: las imperiales eran gobernadas por los legados del emperador y las senatoriales, a cargo de los precónsules designados por el Senado. Las primeras obtuvieron una situación privilegiada en relación con las segundas ya que los legados del emperador recibían un sueldo fijo y tenían el derecho a ser escuchados por medio de los delegados que enviaban al concejo que cuidaba del culto del emperador, a quien le exponían las quejas y solicitudes. La centralización imperial realizada por Augusto hizo que los municipios trataran de copiar las instituciones de Roma lográndose una artificial unificación del régimen municipal.

La creación del *praetor peregrinus* al lado del *praetor urbanus* que ya funcionaba, significó un avance muy importante al completar la administración de justicia en el Estado Romano, pues mientras que el segundo sólo tenía competencia para juzgar a los ciudadanos romanos, el primero ejerció su jurisdicción en los juicios entre los extranjeros y entre éstos y ciudadanos romanos. Como a los extranjeros no se les podía aplicar el derecho civil estricto, ni las *legis actionis*, el *praetor peregrinus* usó el *jus gentium*, que era el derecho internacional y que se originó como consecuencia del trato que se mantenía con los demás pueblos.

Al emperador Trajano se debe el primer acuerdo de establecer la asistencia social en los municipios. A partir de entonces la hacienda pública pudo prestar dinero a las personas que podían dar una propiedad en hipoteca, reglamentando que el interés que generara el préstamo se pagara al municipio en que radicaba el que pedía el préstamo y ese dinero que ingresaba al municipio por concepto de intereses, se destinaba para dar alimento a los niños pobres de nacimiento libre, es decir a aquellos hijos naturales cuyas madres no tuvieran recursos. Pero también a Trajano se debe la decadencia municipal ya que con el objeto de vigilar

los erarios municipales nombró a los magistrados denominados "*curatores reipublicae*" quienes lejos de ayudar sólo ahogaron las autonomías locales, haciendo imposible la vida municipal.

Por otra parte, las constituciones imperiales fueron unificando los procedimientos civiles de tal manera que para el año 131, bajo el Imperio de Adriano, se ordenó la reunión de los edictos tanto del pretor urbano como del peregrino, tarea que estuvo a cargo del jurista Silvio Juliano y que trajo como resultado el nacimiento del *jus honorarium*, deviniendo así la igualdad civil en todos los municipios romanos.

Con la promulgación de la constitución Antonina, también llamada de Caracalla, se da un nuevo progreso en la unificación municipal, pues convirtió en ciudadanos romanos a todos los habitantes del Imperio. Con ello, se logró la igualdad política junto con la civil y como el derecho privado se aplicó por igual a todos los habitantes, desapareció la figura del pretor peregrino. Al ser adquirido el derecho de la ciudad de Roma por todos los habitantes, el gobierno central envió a los municipios magistrados que controlaron las administraciones locales y elevaron la contribución territorial, con lo que comenzaron a abandonarse las tierras poco productivas por incosteables. Lo único que no alcanzó el beneficio de la igualdad otorgada por la Constitución de Caracalla fue el territorio, lo que determinó que la diferencia en la propiedad se mantuviera de tal manera que se hacía la distinción entre el suelo itálico y los de provincia.

Bajo el Imperio Cristiano, con Constantino, apareció un nuevo magistrado municipal, el defensor de la ciudad (*Defensor civitatis*), quien se encargó de proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales. Era elegido por los vecinos y su nombramiento lo confirmaba el emperador o el prefecto del pretorio.

Tras la constitución del Imperio de Occidente, se sustituyeron las anteriores magistraturas de las provincias y se establecieron las de los condes -gobernadores militares-, pero el antiguo sistema municipal continuó en vigor.

1.3.5 El Municipio Español.

En la península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal. Los jefes de las tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus. La autonomía de las ciudades desarrollo el espíritu de independencia y ello fue la causa de que España pudiese defenderse durante tres siglos del poder de Roma. Durante este período no se identificaron rasgos significativos acerca de la existencia del municipio.

Indudablemente los indicios del municipio en España los encontramos cuando la península quedó en manos de los romanos. Hacia el año 196 A. C. fueron nombrados dos procónsules romanos quienes encabezarían el mando de las dos provincias en que se dividió a Hispania: la ulterior y la citerior. Fue entonces cuando de inmediato se multiplicaron las colonias latinas en las tierras iberas.

Cádiz fue el primer municipio extraitálico fundado por Roma que entró en la confederación de ciudadanos romanos. Poco después se concedió similar derecho a algunos otros municipios españoles. Bajo la influencia de Roma, las autoridades y funcionarios de las municipalidades ibéricas fueron las propias del municipio latino, es decir, la curia, los duuviros, los ediles, los cuestores, etc.

No obstante, la dominación directa de Roma no duró por mucho tiempo, pues ante las constantes asechanzas de los pueblos germánicos, poco a poco fue perdiendo el control político y militar de las provincias hispánicas, situación que motivó que las municipalidades españolas se fueran mezclando con nuevas costumbres de carácter casi primitivo que darían origen a una nueva organización.

1.3.5.1 La influencia visigoda.

Durante los siglos IV y V D. C., la península Ibérica sufre los embates de frecuentes invasiones. En el año 415 los visigodos derrotan a otras tribus

germánicas como los alanos, los suevos y los vándalos, quedando de hecho como los verdaderos dominadores de la península. Sin embargo, como la romanización de dichas tribus fuera evidente, nadie mejor que los visigodos vinieron a imitar en tan alto grado las leyes y costumbres romanas, vertiéndolas en códigos como el de Eurico; o el Edictum Theodorici dado por Teodorico el Grande. Asimismo es de destacarse la implantación de dos nuevas instituciones genuinamente visigóticas: *el Placitum y el Conventus Publicus Vicinorum*.

Se ha sostenido que el Placitum era la reunión de los hombres libres del municipio con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares, en tanto que el Conventus Publicus Vicinorum era una asamblea integrada, al igual que el Placitum por hombres libres de cada población o distrito rural y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a cuestiones locales, tales como deslinde y amojonamiento, huida de siervos, presenciar la ejecución de personas. Es importante esta última porque de ella resultaría el *concilium*, que era la reunión de los hombres libres de un territorio que podía tener por centro una aglomeración urbana y que más tarde derivaría primero en el Concejo Abierto y posteriormente en el Concejo Municipal, de la España medieval.

1.3.5.2 La influencia árabe, la reconquista y los fueros.

A principios del siglo VIII buena parte de la península ibérica fue conquistada por los árabes, provocando el derrumbe del reino visigodo en España. La ocupación árabe de siete siglos, que abarcó del año 714 al 1492 D. C., vino a aportar nuevos elementos que modificaron la organización de la sociedad española.

La dominación árabe se repartió al principio en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península. Para el siglo X, con el establecimiento del califato de Córdoba, se unifica la administración de las ciudades y de los pueblos, mismos que fueron gobernados por agentes de los califas llamados caides a Alcaldís -alcaldes-, denominación que fuera empleada en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia hasta principios del siglo XIII. El régimen de los emiratos, instaurado en la península hispánica, correspondía al patrón subsistente en las ciudades de la costa árabe que aun presentaban el cuadro de su vida local en forma de asentamiento de linajes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, como gesto de rebeldía contra tal retroceso, se gestó la obra de la Reconquista, la que a través de una larga y sangrienta lucha entre moros y cristianos, fortaleció en los españoles la conciencia municipal. Durante esta etapa, los monarcas cristianos establecían ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes, así por ejemplo en Asturias se reedificaron León, Astorga, Tuy y Amaya. Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban, los reyes concedían grandes franquicias y privilegios, mismos que constituyeron el denominado fuero municipal, es decir, la ley que consagraba los derechos de cada localidad. *"Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aun criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo, cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía."*¹⁹

Los caudillos de los grupos que participaban en la Reconquista disfrutaron de parte de los terrenos conquistados para convertirlos en feudos después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio. Como los señores feudales trataron de extender sus dominios cometiendo violencias aun contra los propios municipios, se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de las municipalidades. Así en el año de 1020, los representantes de los municipios, reunidos en la ciudad de León, formularon una ley, considerada como uno de los documentos más importantes de la Edad Media, conocida con el nombre de Fuero de León. Dicho fuero vino a garantizar la existencia de las administraciones municipales y sirvió de modelo a muchos otros fueros de los demás reyes y nobles de España. Pronto se multiplicaron las legislaciones locales, en las que se consignaban derechos especiales a favor de cada ciudad o municipio rural, a estas se les llamó también Cartas-pueblas.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea general de vecinos (concejo abierto), que se reunía los domingos al toque de campana para resolver los asuntos de interés general y designar a quienes habían de desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. El Concejo o Cabildo Abierto, constituido en sus inicios por los cabezas de familia, fue una

¹⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. 2ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998. página 77.

supervivencia de la primitiva asamblea de clanes. Estos concejos poseían bienes propios, dictaban ordenanzas municipales para regular la industria, el comercio, los gremios, etc., favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias que tenían a su cargo la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles que eran los encargados de cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas; señalando algunos historiadores además la existencia de *alguaciles* (policías o gendarmes), *alamines* (equivalente a los síndicos o defensores de la ciudad), *alarifes* (encargados de las obras arquitectónicas de la comuna) y *almotacenes* (ejecutores). Al lado de éstos aparece el *merino* de nombramiento real y como empleado subalterno el *sayon*.

El siglo XII y parte del siglo XIII constituyen la edad de oro de los municipios españoles. En Aragón, en 1112, las ciudades fueron admitidas en las asambleas representativas de las Cortes. Durante el reinado de Alfonso I, Zaragoza obtuvo el privilegio de integrar un jurado popular o Tribunal de los Veinte cuyas decisiones eran inapelables; de esa misma época proceden los fueros de Tudela, Zaragoza, Catayud y Daroca. En 1135, en la ciudad de León, el rey Alfonso VII reunió a las Cortes que confirman los fueros municipales que regían desde reinados anteriores. De 1180 a 1192, en Castilla, Alfonso VIII impulsó la vida municipal con el objetivo de crear un verdadero poder nacional que hiciera frente a las pretensiones autoritarias de la nobleza, admitió a las ciudades en las Cortes de Castilla y otorgó fueros comunales a muchos otros pueblos. Como los municipios castellanos cobraron una extraordinaria fuerza, los nobles se vieron obligados a reclamar el reconocimiento de sus derechos ante Alfonso VIII, quien reconoció los mismos, a través de su compilación en el llamado Fuero Viejo de Castilla, que en nada alteró las franquicias municipales.

Sin embargo, esos siglos conocidos como de oro del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidó la Reconquista. En efecto, el nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, lo que trajo como consecuencia, entre otras, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey. En 1348, en Castilla, Alfonso X el Sabio centralizó los fueros en la Ley de las Siete Partidas, restando autonomía a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

municipios y suprimiendo en gran medida sus viejos fueros. Siguiendo esta tendencia, en 1396, Enrique III de Castilla y León creó la figura de los corregidores, con facultades de supervisión sobre los municipios, restándoles su antigua autonomía. Bajo el reinado de Pedro IV de Aragón, se instituyó la figura del "justicia mayor" que centralizó, a nombre del rey, una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes estaban en manos de los alcaldes municipales.

De esa forma fue decayendo el esplendor municipal, pues los soberanos de las diversas comarcas cada vez tenían mayor intervención en los asuntos municipales. Esta situación generó fuerte inconformidad de los municipios, surgiendo entonces el llamado "movimiento de los comuneros", teniendo como caudillo a Don Juan de Padilla. Atento a lo anterior, en 1519, teniendo como sede la ciudad de Toledo, la Junta de Comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las órdenes arbitrarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la Junta redobló sus esfuerzos en Ávila. El rey declaró la guerra a los comuneros el 31 de octubre de 1520, culminando ésta en la famosa batalla de los campos de Villalar en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus líderes principales. El municipio en España caería en franca decadencia, pero habría de florecer en tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

1.4 EL MUNICIPIO PRIMITIVO EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO

La organización social en el México Prehispánico responde a los mismos moldes que, en general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo. La estructura social y política en aquellos tiempos descansaba en el clan y en la tribu. El llamado Imperio Azteca era una confederación de tribus, en la que las ciudades de México, Texcoco y Tlacopan, no eran las capitales de tres reinos, sino el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El denominado Imperio Maya, con la confederación de tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla, formada por los habitantes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan.

El grado superior de la organización social, lo constituía la tribu, al grado que llegaron a constituir verdaderos Estados tribales. Dichas tribus, a su vez, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada una. Sus jefes eran elegidos por los consejos de sus respectivas tribus, circunstancia que corrobora la existencia de la práctica electiva que, aunque limitada a los consejos de jefes, fue significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático.

La confederación de tribus fue así la forma de agrupación más compleja ideada por los antiguos mexicanos para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común. Como piedra angular de esta organización tribal estaba el clan, grupo que formaba la comunidad, o sea, la célula social. En pocas palabras, el municipio primitivo en México estuvo constituido por el clan totémico.

De acuerdo con el autor Gonzalo Aguirre Beltrán, en su obra "Formas de Gobierno Indígena": *"La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y*

*más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de calpulli.*²⁰

El calpulli es una modalidad de clan, pero no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios, sino estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Por eso se le conoce como un auténtico clan agrario, un municipio primitivo de carácter agrario. De ahí la afirmación de que no sea de índole geográfica ni vecinal.

De acuerdo con los cronistas el calpulli era un sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre, una insignia y, lo más significativo, un gobierno también particular.

1.4.1 La administración del Calpulli.

El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización; y económicamente, la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. Sin embargo, no es posible identificarlo de manera estricta con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia, jefaturada por una sola persona, mientras que el calpulli, por su parte, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno. El calpulli es un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo.

La existencia de una alianza o federación siempre implica la constitución de un consejo representativo. Por lo que en el caso de la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas o federaciones, fue natural que la forma típica de gobierno la constituyesen los consejos, como expresión lógica de su concepto de convivencia. En el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del concejo, el cual fue expresión del poder social.

²⁰ Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *op. cit.*, página 32.

Emanado de la alianza de las familias emparentadas, el consejo de referencia se integraba por los jefes de dichas familias, quienes naturalmente eran ancianos. En la época colonial, dichos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una solución trascendente.

1.4.2 Los funcionarios del Calpulli.

El concejo del calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas, entre los que se encontraban los siguientes:

a) El *teachcauh*, o pariente mayor, era el rango de mayor importancia. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del calpulli, persona prominente y hábil para amparar y defender. Era elegido de por vida y a su muerte se elegía a otro que reuniera los requisitos señalados. En esta figura recaía la administración del calpulli, en forma parecida a como la ejercen los actuales alcaldes y entre otras funciones, tenía la de administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli y el producto de sus tierras; la de cuidar de la conservación del orden; la de impartición de justicia; y la del culto a sus dioses y antepasados.

b) El *tecutli* que significa "el señor" o "el abuelo", desempeñaba su cargo por elección, en mérito a los hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura. Era el jefe militar del calpulli y se encargaba de cuidar del adiestramiento de los jóvenes en el *telpochcalli*; de capitanear a las tropas en las batallas; y de llevar en las acciones de guerra "la sagrada insignia del linaje".

c) Los *tequitlatos*, se encargaban de dirigir el trabajo comunal.

d) Los *calpizques*, quienes recaudaban los tributos.

e) Los *tlayacanques* eran los cuadrilleros.

f) Los sacerdotes y médicos *hechiceros*, a quienes estaba encomendada la conservación psicológica del grupo.

Entre los funcionarios de menor jerarquía sobresalían los siguientes:

a) Los tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, quienes llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra, etc.

b) Los topiles, que ejercían los oficios de gendarmería.

En general para todos los funcionarios, el encargo era vitalicio y sólo podían ser depuestos del mismo por el consejo, si daban motivo grave para ello. Eran designados por elección en la que sólo eran considerados los indios cabezas, los jefes de familia o los ancianos del linaje, con la excepción hecha respecto a los topiles, que no eran escogidos entre los jefes de familia. Como limitante importante en la elección, encontramos que ésta sólo podía recaer en un calpulli o linaje determinado, sucediendo así tanto entre los mexicas como entre los mayas.

Además de los anteriores funcionarios, de acuerdo con algunos historiadores, en cada uno de los diversos calpullis de Tenochtitlan había otros cuya competencia estaba limitada a los asuntos de menor importancia, pero que sus atribuciones participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca, los cuales eran conocidos con las denominaciones de Calpultec y Chinancaltec.

Los calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, integraban la tribu, término que en hebreo designa a un conglomerado de linajes. El consejo tribal se formaba por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Dicho consejo era el que elegía por una vida al tlatoani o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli o jefe militar. Este último llegó a personificar el poder central, a tal grado que la confederación de tribus y las empresas de guerra le dieron una importancia tal, que opacó y se introdujo en las funciones del tlatoani llegando a ser objeto de una veneración que le convirtió en casi una divinidad.

En las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo propició la incipiente formación de clases sociales, entre las cuales se puede mencionar a los sacerdotes, comerciantes, guerreros, macehuales, etc.

1.4.3 La fundación del Municipio Capital.

El carácter sagrado que se dio a la urbe, determinó la importancia que adquirió Tenochtitlan. Dicha ciudad es considerada como el grado sumo de la organización social de los nahuas, quienes consideraban que el sitio de ubicación de las urbes debía ser escogido por la divinidad. De acuerdo con los autores Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno: *"La fundación de una ciudad siempre era un acto sagrado por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaba a los dioses al suelo donde se iba a erigir la ciudad cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural, era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu."*²¹ Constituyendo la religión el fenómeno al cual estaban supeditadas todas las manifestaciones de la vida social de aquellos pueblos, permite comprender que el lugar escogido por su dios para el establecimiento de la tribu, siempre tuvo a los ojos de sus adoradores y aún de los extraños, el significado de un santuario, al que debía llegarse con devoción y respeto. *"Por eso fue también que el Estado Azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlan, como el Estado Romano se identificó en todas las épocas de su desenvolvimiento histórico con la ciudad de Roma. La ciudad era la única fuerza viva: nada sobre ella, sino los dioses; nada bajo de ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas."*²²

En efecto, la fundación de Tenochtitlan tuvo un señalado carácter religioso. Sólo basta con recordar la larga peregrinación a que se sometió dicho pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado para erigir su templo, asentar el culto y cambiar en su torno la vida nómada por la sedentaria. Con la fundación de la ciudad se inició un nuevo ciclo en su cultura y les fomentó el espíritu que los haría invencibles.

1.4.4 La estructura de la ciudad indígena y el territorio metropolitano.

La fundación de la ciudad de México, presenta un interesante paralelismo con los procedimientos que dieron lugar a la institución ciudadana en la antigüedad grecolatina.

²¹ Citados por OCHOA CAMPOS, MOISÉS; *op. cit.*, página 37.

²² *Ibidem.*

En efecto, la creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, coincide con la de los mexicanos, en el sentido de que su dios les señalaría el lugar elegido para establecer el culto. La urbe latina o su equivalente griega, era el santuario mayor y constituyó el centro de la población. En torno a la urbe se estableció la ciudad, que rendía culto a sus divinidades protectoras en ceremonias en las que debían estar presentes todos los vecinos con exclusión de los extranjeros.

En el caso de Tenochtitlan, el templo mayor, que se levantó en el sitio preciso escogido por la deidad, representó el centro urbano, en cuyo alrededor se extendió la ciudad, en la que los extranjeros no disfrutaban de derechos de vecindad. Como en el caso de los griegos, los acontecimientos más relevantes en la vida del hombre fueron los sucesivos ingresos en la organización social a que pertenecía. El antiguo mexicano era admitido en la ciudad hasta que llegaba a su mayoría de edad y a partir de entonces, se iniciaba en el culto público y se convertía en ciudadano con todos los deberes y prerrogativas inherentes a los vecinos de los calpullis. La ciudad, como comunidad social, influía en las costumbres de sus miembros y cada cual tenía su propio calendario, su moneda particular y sus pesas y medidas. De manera similar a los primeros tiempos de la ciudad griega, la educación tuvo demarcación municipal ya que en cada barrio funcionaban escuelas atendidas por los sacerdotes. El ejército a su vez era también de carácter local.

La idea de la autonomía local surgió con la religión, pues las antiguas creencias distinguieron desde un principio la diferencia entre las ciudades; prueba de ello es que, como los griegos, las tribus indígenas no anexaban a las poblaciones vencidas como parte de ellas. La ciudad que sojuzgaba a otra tenía que escoger entre dos posibilidades: destruirla o dejarle su vida autónoma, con la única condición de cubrir los tributos de guerra. Como se ensanchara el radio de influencia del territorio metropolitano, se fueron acentuando también los métodos de dominación, que escalonaron la anexión, la centralización y la simple aceptación de su potestad de imperio con la tributación respectiva. Con fundamento en estas ideas religiosas, surgió el municipio natural, al que el tiempo había de sobreponer la estructura política.

El Estado Azteca se integraba por un territorio metropolitano, teniendo a la ciudad de Tenochtitlan como su capital propia, así como por los dominios,

constituidos por los territorios de los pueblos sometidos, que reconocieron la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero conservando cada cual su capital correspondiente. La existencia de los dominios de referencia constituyó un área de influencia, sin que ello signifique que perdían las características de la localidad de su régimen.

El territorio metropolitano comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos igual a lo que actualmente corresponde a la extensión del Distrito Federal. Partiendo de este territorio, se extendía el área de influencia del Estado Azteca, cuyos límites territoriales aproximadamente llegaban por el sur hasta la provincia de Xoconusco en Chiapas; al este, hasta el Golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al norte, colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas; y al oeste, hasta los límites con Michoacán.

Dentro del perímetro de influencia del gran Estado Azteca existían los señoríos coaligados de Tlacopan y Acolhuacan; el Estado independiente de Mexxitlan; la República de Tlaxcala y los territorios libres de Cholula y Huejotzingo; ciudades de importancia, entre ellas las de Chalco, Xochimilco, Mizquic, Cuittlahuac, Ixtapalapa y Cuauhtitlan; las poblaciones de Otompan, Mexicaltzingo, Huitzilopochco, Coyohuacan, Atenco, Cuatlichan, Huexotla, Chiautla, Acolma, Teotihuacan, Ixtapalocan, Tepetlaoztoc, Tepepolco, Tizayocan, Citaltepec, Coyotepec, Tzompango, Tultitlan, Tepepanco, Echecatepec y Tequizquiac; así como multitud de tribus sometidas, entre ellas la de los Huastecas, los Otomíes, los Totonacas, los Matlazinca, los Ocuilteca, los Tlahuica, los Ciuhtlateca, los Topi, los Chatinos y los Popoloca. El lago de México se extendía sobre buena parte del valle y en sus islotes se asentaban las ciudades de Tenochtitlan y Tlatelolco, que si bien en un principio estaban separadas, en lo político y en lo topográfico, llegaron a formar una sola, unidas por una calzada y gobernadas por la misma autoridad suprema.

"La antigua ciudad de México ejerció así una supremacía que no tuvo rival en todo el mundo indígena. El territorio metropolitano, pequeño en proporción a sus vastos dominios, adquirió un ascendiente cultural, político, social y económico, sobre las provincias, que se tradujo en equilibrio para mantener el enorme cuerpo del Estado Azteca."²³

²³ OCHOA CAMPOS, MOISÉS: *op. cit.*, página 41.

1.4.5 La superposición como autoridad.

Tenochtitlan fue el asiento de los poderes confederados que formaban México, Tlacopan y Texcoco. Esta confederación era de naturaleza militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, que también ejercía la hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli o Hueytlatoani (supremo señor) y en cierto grado por el Tlatocan o consejo de la nobleza. Dicha autoridad metropolitana llegó a intervenir en el gobierno de las regiones anexadas, en virtud de que el Tlacatecuhtli tenía suficiente atribución para designar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían.

Como en las primeras épocas del Derecho Romano, en la antigua ciudad de México, también existieron, a manera de "judices peregrini", ciertos funcionarios con función jurisdiccional y que se encargaban de conocer de los litigios promovidos entre individuos oriundos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de México. Estos jueces, al parecer, aplicaban el derecho de los lugares de donde eran originarias las partes en conflicto.

Así eran las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la metrópoli y las regiones anexadas, lo que constituye un primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la metrópoli y la vida local; y entre las instituciones centrales y los derechos de los habitantes de los pueblos dominados.

Tenochtitlan, desde su fundación, dio origen al municipio natural entre los nahuas, pues con el asentamiento de sus clanes, contaron con un lugar de residencia. La anterior circunstancia implica la necesidad de señalar el requisito indispensable de que para la aparición del municipio natural no basta con la coexistencia de personas si éstas no establecen previamente vínculos de residencia ya que sin un derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes de municipio, pero no constituidos como tal. En tales circunstancias, podemos advertir que una vez asentados los clanes en el lugar donde se fundó la ciudad de México, surgió el municipio primitivo.

No obstante, el municipio natural en Tenochtitlan se circunscribió a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas. Consecuentemente tenemos que desde su origen la ciudad de Tenochtitlan presentó la coexistencia de autoridades locales y centrales.

1.4.6 Bases de la convivencia social entre los antiguos mexicanos.

La gran capital indígena que constituyó la ciudad de Tenochtitlan se hallaba dividida en calpullis mayores o barrios, que eran cuatro sin contar el comercial de Tlatelolco y éstos a su vez en calpullis menores, integrados por grupos emparentados y que eran poseedores de tierras en propiedad natural.

Como todas las sociedades que atravesaron por el periodo gentilicio, entre los aztecas fue fundamental el derecho de vecindad. El encontrarse avecindado, constituía el único medio para gozar de los derechos individuales y colectivos. A este respecto resulta elocuente el hecho de que la embriaguez se castigaba derribando la casa del vicioso, quien a causa de su mal hábito era considerado indigno de contarse entre los vecinos. Incluso los derechos de éstos estuvieron reglamentados de tal manera que por ejemplo los macehuales, que formaban la gran masa del pueblo, estaban obligados a los trabajos de la ciudad.

De manera similar a lo sucedido en Grecia, al fundarse la ciudad, lo primero en establecerse en el sitio escogido por la divinidad, fue el santuario de la nueva asociación. En Grecia a este sitio se le llamó urbe. En Tenochtitlan, lo primero que se levantó en el lugar señalado por los dioses, fue el primitivo templo de Huitzilopochtli. Con posterioridad, a su alrededor la tribu levantaría sus improvisadas viviendas lacustres.

La reunión de varios calpullis en uno mayor, al que los españoles denominaron barrio o parcialidad, trajo consigo la división de la ciudad en cuatro partes, las que, de acuerdo con los historiadores, estaban delimitadas por las calzadas primitivas de la ciudad. En efecto, el recinto sagrado o templo mayor, contaba con cuatro puertas orientadas hacia los cuatro puntos cardinales, desde donde partían las cuatro calzadas. Hacia el poniente se extendía la de Tlacopan, a

la que se conectaba al acueducto de Chapultepec; por el sur, estaba la calzada de Itztapalapan, que llegaba a Coyoacan; al norte, la que salía de la puerta septentrional del Coahuatepantli, llamada Acatlyacapan y que en la orilla de la ciudad se bifurcaba, una rumbo a Tenayuca y la otra hacia la punta del cerro o Tepeyacac; y por el oriente, había una calzada corta, hasta el punto donde se encontraba el puerto de las canoas que hacían el tráfico con Texcoco.

Cada calpulli mayor tenía su autoridad. El tribunal de primera instancia se denominaba Tlacatecatl y en cada barrio tenía un lugarteniente llamado teuctli, que era elegido anualmente por la comunidad del barrio. Éstos también contaban con su juzgado para conocer de las causas de su distrito respectivo y diariamente iban al cihuacoatl o tlacatecatl para informarle de todo y recibir sus órdenes. Además de los teuctlis, en los barrios también había unos comisarios con el nombre de centectlapixque, quienes tenían a su cargo a cierto número de personas. También eran nombrados por el común del barrio y no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas y daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurriese. Bajo las órdenes de los teuctlis se encontraban los tequiltatoques, que eran los cursores o solicitadores que iban a intimar sus ordenes a los particulares y a citar a los reos; y los topiles que eran los alguaciles que ejecutaban las ordenes de los magistrados y, en opinión de algunos historiadores, también ejercían funciones de policía.

La organización tanto del calpulli mayor como del menor era fundamentalmente de carácter agrícola. *"Las tierras que llamaban Altepettalli o tierras de los pueblos, eran las que poseía el común de cada ciudad o lugar, las cuales estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los demás. Estas tierras no podían en manera alguna enajenarse."*²⁴ De tal manera, cada barrio o calpulli mayor, fincaba su existencia en su régimen agrario, pero como asociaciones de vecindad, cada uno poseía sus tianquixtli o mercados, sus teocallis o templos, sus telpochcallis o escuelas.

Como unidad urbana, la ciudad capital se extendía con los círculos concéntricos de sus calles, alternando las de agua y las de tierra; tenía su gran mercado en Tlatelolco; su gran recinto sagrado: el templo mayor; sus obras de defensa contra las inundaciones, como el dique de Nezahualcoyotl; su gran

²⁴ *Idem.*, página 48.

colegio para los nobles: el Calmecac; sus museos de fieras, aves y fenómenos; y sus vastos palacios, como los de Moctezuma, Tezozomoc, Axayacatl y Cuauhtemoc. Con respecto al poder central, existía un funcionario que por algunas de sus atribuciones constituyó un verdadero magistrado de la ciudad, éste era el Cihualcoatl quien contaba con atribuciones judiciales y administrativas y era proveído sólo para las grandes ciudades que tenían mucha comarca. Para lo criminal y lo civil, la ciudad también contaba con sus tribunales y sus alguaciles, quienes prendían a los delincuentes y ejecutaban las sentencias dictadas.

En suma, la ciudad fue expresión sociopolítica de la unidad tribal, conservando en su seno una pluralidad de municipios naturales, formados en los calpulis por los clanes totémicos; así como el anuncio de una nueva nacionalidad, al constituirse alianzas o federaciones permanentes entre varias ciudades. La vecindad fue sagrada entre los antiguos mexicanos, pues difícilmente cambiaban su sitio de residencia por otro. Cuando conquistaban un poblado exigían tributo y sólo ocupaban por cierto tiempo el pueblo vencido ya que al final lo abandonaban y volvían a sus hogares. Sin embargo, la tributación fue expresión del imperium que ejercían y cuando se requería se establecían puestos militares o se colonizaban las tierras de los vencidos.

La institución de cabildo abierto o asamblea pública se generalizó en la comunidad indígena ya que los asuntos comunes se discutían en el seno de sus consejos. Era común que los ancianos consejeros y los capitanes de guerra deliberaran por las noches con el tlatoani en torno de una hoguera encendida en la plaza principal, aunque también los macehuales tenían derecho para hacerse oír y lo hacían a menudo sin miedo.

1.5 EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO COLONIAL

Hacia el año de 1519, Hernán Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz, iniciando sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba y la solemne fundación del primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. Con la creación de dicho Municipio, bajo las reglas del Fuero de Castilla, Cortés legitimó el mando de su expedición y su asenso a un mando independiente para conducir a su ejército hasta la alta meseta central de México. Se tiene noticia de que posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Cortés fundó otro municipio en la Ciudad de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, denominándolo Villa de Segura de la frontera, nombrando alcaldes y regidores.

Después de poco más de dos años de cruentas luchas y aprovechando astutamente las supersticiones del caudillo azteca Moctezuma, los ejércitos de Cortés toman la capital del Imperio Mexica en un 13 de agosto de 1521. A partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México.

El sistema de poblamiento de los españoles siguió las reglas establecidas por el derecho castellano de Capitulaciones, que no fueron otra cosa que verdaderos convenios que se celebraban con el rey o sus representantes en los que se establecían los derechos, obligaciones y prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento. De las tres categorías que se contemplaron como descubridores, conquistadores y adelantados (título concedido a las primeras autoridades de las colonias), fueron estos últimos quienes jugaron un papel central en aquellas tareas, dado que no era nada fácil poblar las nuevas tierras. En materia municipal, las Capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de las villas y ciudades principales.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.

Hernán Cortés decidió la reconstrucción de la nueva ciudad de México sobre las ruinas de Tenochtitlán e instaló en Coyoacán un Ayuntamiento que sesionó en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general de agosto de 1521 a marzo de 1524. El Ayuntamiento fue trasladado a México, luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada. El lunes 8 de marzo de 1524 se redactó la Primera Acta del ayuntamiento de la Ciudad de México.

Se deben a Cortés las primeras ordenanzas que constituyeron la base de la organización de las ciudades y municipios, mismas que fueron dictadas en 1524 y en 1525, en éstas se regulaba entre otras las cuestiones siguientes: el servicio militar, los planes agrícolas, las reglas sobre el arraigo de pobladores, la cristianización de los indios, la imposición de penas, el nombramiento de autoridades, la formación de cabildos y la recaudación de contribuciones.

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes y cada uno de aquellos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades. En todas las cabeceras debía implantarse un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Entre otras cosas siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en lugar de entregarlo al imperio azteca se daba a los españoles. Durante este periodo de gran importancia fue la institución del régimen de las encomiendas que constituyeron una nueva forma de esclavitud traída por los españoles a la Nueva España. El encomendero tenía el derecho de exigir un trabajo moderado a los indígenas a cambio de un buen trato y educación cristiana que debía impartírsele.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales se proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas.

En 1573, las Ordenanzas de Población de Felipe II, estructuraron de mejor manera las variadas materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos que Cortés había reglamentado con anterioridad.

1.5.1 El régimen peninsular.

Al hacerse absoluta la monarquía en España su organización tendió a burocratizarse. Su aparato gubernamental se constituyó por una red de funcionarios, dependientes de la Corona y subordinados unos a otros en escalonada pirámide jerárquica. En la península las autoridades relacionadas con el gobierno de las colonias eran las siguientes:

a) Los monarcas españoles. El gobierno español era una monarquía absoluta; el rey gozaba de facultades omnímodas, es decir absolutas. Se estima responsable sólo ante Dios, de quien se cree su representante.

Según Mendieta y Nuñez²⁵: "Los reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de un Virrey. De este modo, quedaron todas las tierras conquistadas formando un virreinato que hasta fines de la época colonial, comprendió: La Audiencia de México y la de Nueva Galicia, la Gobernación de nueva Vizcaya, la de Filipinas y la de Florida. La Audiencia de México estaba formada por la provincia de Yucatán, parte de Tabasco, parte de Chiapas provincia de Oaxaca, provincias de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Toluca, Querétaro, Jilotepec, Michoacán, Pánuco y gran parte del territorio de Colima y Jalisco."

b) El Consejo de Indias. Era el órgano más alto después del rey, para los asuntos de ultramar. Tenía atribuciones administrativas, judiciales y legislativas. En el ámbito legislativo preparaba las normas generales de las colonias; como organismo consiliario, emitía dictámenes y consultas; como centro administrativo, servía de intermediario entre el monarca y la administración local; como tribunal supremo, constituía la última instancia en los asuntos contenciosos. Entre otras atribuciones el Consejo impulsaba los descubrimientos, fomentaba las misiones,

²⁵ Citado por SERRA ROJAS, ANDRÉS: Trisectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª Edición. México, Editorial Porrúa, 1991 página 52.

se preocupaba por el buen trato de los indios y designaba a los más altos funcionarios civiles y eclesiásticos que partían para la América Española. El Consejo de Indias se componía de personajes notables, reflejándose su sabiduría en la Recopilación de Indias.

La recopilación de las Leyes de Indias, representa un gran esfuerzo de la inteligencia de nobles varones que, inspirados en los más altos principios humanos, legislaron en numerosos ramos de la administración pública. En un principio se coleccionaron en forma dispersa y sin arreglo, lo que dificultaba su consulta. Su recopilación se inició durante el reinado de Felipe III y se llevó a delante en el de Felipe IV. De esta forma, las colonias dispusieron de una recopilación legislativa que no tiene paralelo similar.

c) La Casa de Contratación de Sevilla. El comercio era exclusivo de la metrópoli y era reglamentado por la casa desde 1501 hasta 1717 se autorizó este privilegio a Cádiz. No había actividad comercial que no pasase por esta Cámara, además de controlar el comercio de las colonias, trataba asuntos de migración, tribunal mercantil y Escuela náutica.

d) El Patronato Regio. Desde antes del descubrimiento de América, los monarcas españoles y portugueses, gozaban de los privilegios concedidos por los Papas, que les daban cierto poder sobre el clero secular y regular. Los reyes recibieron grandes privilegios: creaban Obispos, señalaban sus límites, conventos, hospitales e iglesias, administraban los diezmos e incluso podían deponer a miembros del clero secular. Este poder que ejercía el Estado sobre la Iglesia se conocía con el nombre de *Patronato Regio*.

e) El Tribunal del Santo Oficio o de la Inquisición. En el año de 1571 se estableció en México este Tribunal. Fue en el gobierno de la segunda audiencia cuando se trató la necesidad de establecer el Tribunal del Santo Oficio. Por Cédula Real del 16 de agosto de 1570 se nombraron los inquisidores de México y al año siguiente se fundó dicho Tribunal, quedando instalado el 4 de noviembre de 1571 en el edificio de la Escuela Nacional de Medicina.

1.5.2 La organización política de la Nueva España.

El régimen colonial en la Nueva España tuvo caracteres especiales. La índole patriarcal del absolutismo español se acentuó más a consecuencia de la estrecha tutela que la Corona ejerció sobre los indios. El rigor del absolutismo fue menor pero la descentralización política y administrativa fue mayor, en atención de la lejanía del poder central y la enorme extensión de los territorios. Los órganos de gobierno en el México Colonial fueron los siguientes:

a) El Virrey. Era la máxima autoridad de la Colonia y tenía a su cargo el ejercicio del poder público de la Colonia a nombre y representación de los reyes españoles. Las Leyes de Indias le atribuyeron el carácter de representante de la majestad, lo que se reflejaba en el ceremonial y la guardia. Era el jefe de todas las grandes secciones de la administración colonial. En lo militar era el capitán general; en lo político y administrativo era el gobernador del reino colonial; en lo judicial era el Presidente de la Audiencia; en lo religioso fungía como vicepatrono de la Iglesia; en lo fiscal actuaba como superintendente de la Real Hacienda.

Desde 1535 en que arribó a la Nueva España Don Antonio de Mendoza, primer Virrey, éstos fueron los principales representantes del monarca, siendo su autoridad ilimitada y, en muchos casos, ampliamente discrecional.

b) Las Audiencias. Fueron esencialmente tribunales de justicia, pero también desempeñaban funciones administrativas y políticas. Se constituían como tribunales regionales para tratar los asuntos relativos a los ramos civil y criminal. En el ámbito administrativo asesoraban a los virreyes, intervenían en su gestión, llegando a veces incluso a destituirlos y a ejercer sus funciones sobre todo cuando no se había nombrado al virrey sustituto.

c) Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores. Ciertas provincias como las de Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México se rigieron por gobernadores, quienes poseían poderes semejantes a los del Virrey, pero sólo en lo político y administrativo.

Los alcaldes mayores o corregidores eran jefes gubernativos y jueces superiores de sus pequeños Distritos. Como funcionarios gubernativos, dependían

del Virrey y como jueces, de la Audiencia. Eran los agentes del poder central. La importancia de la ciudad determinaba el título a otorgar: alcaldías para las ciudades mayores y corregimientos para las villas de menor importancia. El cargo de corregidor duraba un año.

d) El Cabildo Colonial. Con menores facultades existían los Cabildos, cuerpos o corporaciones que regían y administraban las ciudades, villas y pueblos. Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por su Cabildo, cuyos miembros eran elegidos por los vecinos, que a su vez dependía del gobernador, corregidor o alcalde mayor, según fuera el caso. En los Cabildos Coloniales se llegaban a considerar los siguientes cargos: dos Alcaldes ordinarios, un número variable de Regidores según la importancia del municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General; el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Cargos, los Diputados de Fiestas, el Juez de Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga y otros puestos menores.

Las facultades y atribuciones de los Cabildos Coloniales eran variadas: en el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas; en el orden judicial conocían de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y/o cuantía no fueran competencia de la Real Audiencia. Pero indudablemente, la gama más amplia de sus actividades fue la administración de los asuntos de las localidades. Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, entre otras.

En general los oficios concejiles se desempeñaban por un año y ocasionalmente por dos, con excepción de los oficios de regidurías perpetuas. Durante la Colonia se hizo práctica corriente la "venta de oficios" por la que se otorgaba al mejor postor los cargos de alcalde o regidor. Si bien el procedimiento estaba determinado por reglas estrictas y con condicionantes de aptitud e idoneidad, lo cierto fue que dicha práctica degeneró en vicios y deshonestidades sin paralelo en la historia.

En el caso de oficios renovables existía impedimento para que las mismas personas los ocuparan en el período inmediato, conociéndose tal disposición como la "Ley del Hueco", precedente interesante de la no reelección relativa de los miembros de los ayuntamientos.

Las reglamentaciones municipales fijaban caución para el desempeño de la mayoría de los cargos y oficios concejiles. Asimismo el denominado Juicio de Residencia operaba como un proceso de responsabilidad para funcionarios, incluidos los municipales; en virtud de dicho procedimiento se llegaron a aplicar drásticas sanciones a munícipes y empleados que no cumplían fielmente con sus cargos.

e) Los Cabildos Indígenas. También existieron los Cabildos Indígenas, los cuales fueron muy variados. Únicamente debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Tenían un Gobernador, los Alcaldes ordinarios, los Regidores y el Alguacil Mayor y además los mayordomos, los escribanos, los alguaciles de doctrina o los tequitlatos. Los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, la que se hacía anualmente en presencia del cura.

Los funcionarios de los ayuntamientos indígenas se regían por las costumbres indígenas y tenían a su cargo funciones de gobierno, judiciales, administrativas, de policía y económicas, teniendo además la obligación de recaudar y entregar los tributos a los españoles; distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas y cooperar en el proceso de evangelización.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los Cabildos Indígenas.

f) Las Intendencias. Dicho sistema fue establecido en el siglo XVIII, por Carlos III, para lograr una mayor coordinación entre el poder central y el local, mayor eficiencia administrativa y mayores rendimientos en el ramo de Hacienda. De esta manera, el territorio del Virreinato de la Nueva España se conformaba como sigue:

- Las Provincias Internas de Oriente, que comprendían los gobiernos del Nuevo Reino de León, de la Colonia del Nuevo Santander y de las provincias de Coahuila y Texas.

- Las Provincias Internas de Occidente, que comprendían los gobiernos de la Nueva Vizcaya y de las provincias de Sonora, Sinaloa y Nuevo México.
- Las doce Intendencias llamadas México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe.
- Los tres Gobiernos de Tlaxcala, Vieja California y Nueva California.

Las Intendencias se encontraban a cargo de funcionarios, representantes directos de la Corona Española, denominados Intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas públicas. La dependencia de los municipios a la autoridad central se agravó aun más cuando en 1767 el Rey de España dispuso el establecimiento, en la Ciudad de México, de una Contaduría General que llevaría el control de todas las municipalidades.

1.5.3 La etapa colonial en los siglos XVII, XVIII y principios del XIX.

Para la Nueva España, el siglo XVII reviste cierta particularidad ya que durante éste comenzaron a dibujarse de manera clara los perfiles de una futura identidad nacional. Tanto en lo científico como en lo literario se logra un alto desarrollo, que alcanzará su culminación en el siglo siguiente, con el advenimiento de la filosofía de las luces.

Durante el siglo XVIII, denominado por los historiadores como "El siglo de las luces", el mundo conoció nuevas ideas en todos los aspectos de la realidad. Es en Francia donde se encuentra el punto de partida de la transformación del pensamiento europeo y su influencia posterior en otras regiones. Aparecen autores muy destacados como Rousseau, Montesquieu, Voltaire y otros.

Es innegable que las ideas del enciclopedismo y de la ilustración atacaron las raíces mismas del edificio feudal y absolutista, cuestionando el derecho divino de los reyes, la supremacía y dogmas clericales, la estructura jerárquica

estamental; respondían a los intereses de la burguesía favoreciendo las formas republicanas y democráticas de gobierno, la implantación de libertades individuales, la sociedad laica, etc. En América estas ideas se aunaron a la influencia del liberalismo español y del republicanismo de Jefferson para encender la mente de los criollos. Todas ellas se abrieron paso a pesar de las prohibiciones de la administración española. Es en la doctrina liberal donde se encuentra el germen de la justificación teórica del movimiento de Independencia.

Además de la difusión de ideas mencionadas es importante destacar el advenimiento de acontecimientos como la declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América el 4 de julio de 1776, que once años más tarde traería la aparición de una Constitución organizada sobre la base del sistema federalista que en gran manera influyó en toda América Latina; y que decir de la Revolución Francesa que vendría a poner fin al absolutismo del antiguo régimen y a dar paso a la elaboración de la memorable "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano".

En efecto, con la filosofía, la literatura y los movimientos europeos del siglo XVIII y la independencia de las colonias inglesas, en la Nueva España se esbozaban nuevas formas de organización social y cobraban cuerpo y consistencia aspiraciones que poco a poco se iban generando en las conciencias novohispanas y que más tarde desembocarían en el movimiento de Independencia.

Como resultado de esta efervescencia de cambios que trajo el siglo XVIII, se definieron las causas que darían origen a la Independencia de la Nueva España, en el siglo XIX.

Entre las causas internas se enuncian las siguientes:

- a) La desigualdad económica y social. Los españoles acaparaban las riquezas del virreinato mientras los indígenas vivían en una pobreza absoluta. Existía una estricta clasificación racial y social, de manera que los habitantes de la Nueva España estaban divididos en españoles, criollos, indios y castas. Por la raza quedaban excluidos de numerosos derechos los indios y las castas, así como los criollos.

- b) El sacrificio económico de la Colonia en beneficio de la Península. La organización de la economía colonial impuesta por España, destinada a obtener riqueza para la Corona, obstaculizaba el crecimiento económico autónomo de la Nueva España. Así las restricciones, las prohibiciones, el cuantioso pago de impuestos, eran pesadas cargas para la Colonia.
- c) El gobierno despótico. Era lo que más hería la dignidad humana. Significaba la opresión y la arbitrariedad de las autoridades en el manifiesto descontrol de quienes ejercían el poder.
- d) El régimen de propiedad existente, que permitía que grandes extensiones de tierra permanecieran ociosas, mientras que la mayoría de los indígenas no poseía ni un pequeño pedazo para cultivar.
- e) La madurez de Colonia traducida en el despertar de la conciencia de aquellos que capitalizaron las ideas liberales.

Entre las causas externas se resumen las siguientes:

- a) El pensamiento liberal francés.
- b) La Independencia de los Estados Unidos de América.
- c) La Revolución Francesa.
- d) La Invasión Napoleónica a España.

Las difíciles circunstancias que vivió España a raíz de la Invasión Napoleónica, dieron origen a la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, así como a la asunción al poder de José Bonaparte en 1808, situación que repercutió sin duda en los cabildos americanos. Al efecto, es significativa la actitud tomada por el Cabildo de la Ciudad de México, pues su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel Cabildo, como el Regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó ante el cuerpo colegiado, porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder.

La valiente y decidida actitud de los miembros del Cabildo fue vista con recelo por los peninsulares, quienes temieron que de pronto se vieran afectadas sus prerrogativas. El Licenciado Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes murieron en prisión, sin embargo, la semilla libertaria que apasionadamente defendieron daría, pocos años más tarde, vigorosos frutos con la lucha de Independencia.

CAPÍTULO 2.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO

"..el municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero."

OSCAR NAVARRO GÁRATE

"México es municipal por naturaleza, por su índole topográfica"

LUIS GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ

2.1 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO DE 1812 A 1917

A partir del inicio del movimiento de independencia en nuestro país en el año de 1810, comenzó a formularse el marco jurídico de la organización política mexicana, que a lo largo del tiempo, trajo como consecuencia que hoy día se encuentre configurada como la conocemos. Este proceso tuvo varias etapas, las cuales se tratarán de resumir a continuación.

2.1.1 La Constitución de Cádiz

Su realización fue promovida por el sector liberal español y constituyó un pilar determinante en la evolución jurídico-política del municipio, pues entre sus fines estaba el de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto de la península ibérica como de las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz fue promulgada en marzo de 1812 y respecto al régimen municipal estableció la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos. Dichos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su defecto por el alcalde (art. 309). El número de individuos que los integraban era en proporción al número de habitantes, renovándose cada año mediante el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran vitalicios ni vendibles, además de que se estableció el principio de la no-reelección (artículos 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos consistían en administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312). No obstante, las anteriores atribuciones estaban limitadas, debido a la existencia de los denominados jefes políticos, autoridades a las que se encontraban sujetos los ayuntamientos y quienes se encargaban de su vigilancia y supervisión. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

Además, los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, en especial por lo que se refería al manejo de los caudales públicos.

En México, la Constitución Gaditana, a que nos hemos referido, creó la institución de los jefes políticos, los cuales actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX y fueron los intermediarios o el conducto para el establecimiento de las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.

2.1.2 La Constitución de Apatzingán.

El 22 de octubre de 1814 el Congreso del Anáhuac, convocado por Don José Ma. Morelos y Pavón, promulgó el "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana", mejor conocido con la denominación de "Constitución de Apatzingán".

El ordenamiento de referencia no contempló de manera expresa a la institución del municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos como "Los Sentimientos de la Nación" o el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional". No obstante, cabe señalar que de manera indirecta el artículo 208 del ordenamiento constitucional en comento, toca aspectos municipales al señalar que:

*"Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."*²⁶

²⁶ Transcrito y citado por QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F.: Derecho Municipal, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, página 65.

2.1.3 El Plan de Iguala y los primeros años del México Independiente.

Al consumarse la Independencia de México en 1821, surgió el Plan de Iguala, el que si bien reconoció la existencia de los ayuntamientos, también dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812.

Durante los primeros años del período independiente, la evolución de la institución municipal se vio afectada debido a que el estado de las finanzas públicas atravesaba por un mal momento como consecuencia de la fuga de capitales, los problemas de la guerra que semiparalizaron la actividad económica, el aumento considerable de los gastos de administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra a un gran ejército. Aunado a lo anterior, Iturbide con su afán de popularidad redujo y suprimió gran parte de las contribuciones que hasta entonces prevalecían, lo que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

El 18 de diciembre de 1822, en la Ciudad de México, se suscribió el denominado "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822", para regular el Imperio de Agustín de Iturbide. Algunos artículos del mismo se refieren a cuestiones municipales, como:

"Artículo 24.- Las elecciones de los ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 52.- (Parte conducente:) En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la Provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Artículo 91.- Substituirán también con sus actuales atribuciones y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las cabeceras de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones

considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes político, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.²⁷

2.1.4 La Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que se estableció la República Federal al manifestar en su artículo 4 que: *"la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal."*²⁸

En la Constitución de 1824 no se hizo referencia alguna a la forma de gobierno de la institución municipal. Esto se debió quizá a la situación política que obligó a los federalistas a prestar mayor atención a la empresa de organizar a los Estados, dejando de lado a los municipios. Con esta medida, los Estados quedaron en absoluta libertad para organizar sus gobiernos y administraciones, siempre y cuando no contrariaran a la Constitución. Ello les dio la oportunidad de darse a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses y costumbres de su localidad.

²⁷ *Idem.*, páginas 65 y 66.

²⁸ Transcrito y citado por HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO; Derecho Municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, página 20.

Por lo que tocó a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas.

2.1.5 El Municipio en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843.

Como consecuencia de los vaivenes políticos de los primeros años de independencia de nuestro país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían y de acuerdo con sus tendencias e intereses ideológicos, se implantaba el federalismo o el centralismo.

Así, al llegar los conservadores al poder dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando, a su vez, las denominadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La Sexta de esas leyes, se destinó a regular la "División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos" y en sus artículos 3, 5, 7, 8 al 11, 16, 18, 19, 21 al 23 y 25 se dispusieron las cuestiones relacionadas al Municipio. A través de dicha ley se dividió al territorio de la República en Departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en Partidos y Municipalidades, además de otorgarles a los ayuntamientos competencias amplias en materias diversas y trascendentales.

A diferencia de la Constitución de 1824, la Sexta Ley de 1836, consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las juntas departamentales y los gobernadores. (artículos 22 y 23) Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, con sujeción a las leyes y reglamentos. (artículo 25)

No obstante, la aparente libertad municipal que otorgaba la Sexta Ley Constitucional en cuestión, era muy relativa ya que los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Asimismo, es importante hacer notar que el artículo 7 fracción VIII de dicha ley, constituye un antecedente importante de la suspensión de los ayuntamientos, facultad que en dicho ordenamiento se atribuyó a los gobernadores departamentales.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Ana el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año, dando como resultado las llamadas Bases Orgánicas de 1843. Sin embargo, estas nuevas bases reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como la Sexta de las Leyes Constitucionales de 1836. Entre los preceptos constitucionales que abordaron el asunto municipal destacan los siguientes:

"Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades..."

*Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:
I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad.*

*Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:
X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural..
XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."²⁹*

2.1.6 La Constitución de 1857.

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. Dicho ordenamiento no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades y sólo se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales en los siguientes términos:

²⁹ Transcritos y citados por QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F.: *op. cit.*, página 68.

*"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:...
Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste. ...*

*Artículo 72. El Congreso tiene la facultad...
Fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."³⁰*

Como se puede apreciar, la Constitución de 1857 en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas, por lo que al no haber sido contemplado el Municipio de manera expresa, su regulación quedó a cargo de las Constituciones de los Estados. *"El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados** y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados. También el artículo 109 de esa constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914..."³¹*

2.1.7 El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

Fue un ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, además de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el Imperio. La lucha tenaz encabezada por Don Benito Juárez impidió su mayor vigencia, sin embargo es importante citar algunos de sus preceptos que hicieron referencia al Municipio:

"Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

³⁰ Transcritos y citados por HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO; *op. cit.*, páginas 21 y 22.

³¹ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F.; *op. cit.*, página 69.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente funciones municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

"Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección.³²

Además se estableció una Ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades ejecutaban los alcaldes, otorgándoles a éstos competencia en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública.

³² Transcritos y citados por QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F.: *op. cit.*, páginas 69 y 70.

2.1.8 El Municipio en el Porfiriato.

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, vino a propiciar una jerarquización de autoridades que sólo obedecían a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que Díaz aprovechó para imponerse a los Municipios. *"En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo estas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían."*³³ Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras, situación que propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

En lo referente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una situación precaria, toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general. Es de hacer notar que dichos servicios sólo se proporcionaban en los municipios importantes y sobre todo en la Ciudad de México.

Existe coincidencia entre los investigadores de los temas municipales en afirmar que el Municipio Mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Dicho panorama daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano y que constituyó el reclamo de un Municipio Libre. A esto se debe que en la mayoría de los planes de los caudillos revolucionarios, se abogó por la emancipación municipal que, posteriormente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

³³ HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO; *op. cit.*, página 22.



2.1.9 El movimiento social de 1910-1917.

Una de las causas principales por las que se luchó durante el movimiento iniciado en México en 1910, lo fue sin duda la libertad municipal. No obstante desde antes de la fecha señalada, el movimiento social aludido empezó a tratar el problema del municipio como a continuación se expone:

a) El Plan del Partido Liberal Mexicano.- Desde el 1º de julio de 1906, los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano la idea de consagrar la libertad municipal, así como la supresión de la figura de los jefes políticos que tan nefastos habían sido para la vida municipal. En el artículo 45 de dicho Plan se apuntaba "la supresión de los jefes políticos", mientras que en el 46 se señalaba la "reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal".

b) Luis Cabrera.- En 1911 Don Luis Cabrera habló del municipio en su libro intitulado "Obras Políticas del Lic. Blas Urrea". Cabrera consideraba que era incongruente el hecho de que el sufragio universal y directo se diera para elegir al Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales y Locales; y no así para elegir a las autoridades municipales; por lo que además señalaba que era urgente establecer el nombramiento universal y directo para la elección de autoridades municipales. Con respecto a las jefaturas políticas, proponía que éstas fueran también de elección popular, o bien que desaparecieran, aunque su idea de fondo no era esta segunda opción, sino que fueran de elección popular y con duración temporal. Él creía que dichos funcionarios eran importantes en los Estados.

c) El Plan de Ayala.- En 1916 Emiliano Zapata dictó la Ley General Sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, constante de 22 artículos. En dicha ley se reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal. Tales medidas "*pretendían hacer del Municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.*"³⁴

³⁴ *Idem.*, página 24.

2.2 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal. En la Convención de Generales del 3 de octubre de 1914, una vez que se había derrocado al usurpador Victoriano Huerta, convocó a todos los Jefes del Ejército Constitucionalista para discutir el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que condujeran a la realización de los ideales de justicia y libertad que tanto deseaba el país, entre los que figuraba el aseguramiento de la libertad municipal. Con ello, Carranza demostraba su especial preocupación por el problema municipal en el que siempre insistió, razón por la que hoy es considerado como Apóstol del Municipio Libre.

Sin embargo, el inicio del anhelado programa de reformas planteado no fue inmediato, en virtud del aplazamiento de los trabajos y el traslado de la Convención referida a la ciudad de Aguascalientes. Ante tal situación, fue hasta el 12 de diciembre de 1914 cuando Don Venustiano Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe", en cuyo artículo 2º contemplaba el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".

Como se pusiera a trabajar la Sección de Legislación Social, de inmediato se prepararon 19 proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, entre los que figuraron 5 sobre asuntos municipales y que fueron los siguientes: Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre; Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios; Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California; y Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc. De los 19 proyectos, el primero fue sobre el Municipio Libre y de los decretos dictados llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8 el relativo a la libertad municipal, el que se expidió el 26 de diciembre de 1914. Este último decreto constituye el antecedente preciso del artículo 115 Constitucional, pues tuvo la importancia de reconocer a los municipios como la base de la organización política de nuestro país. Dicho decreto expedido en Veracruz prescribía lo siguiente:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados 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 Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

*El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*³⁵

De esta manera el decreto número 8 constituye el inicio de la reforma municipal de la revolución, tomando en consideración que para Carranza la medida de mayor urgencia fue la relativa al régimen municipal, al que consagró su primer decreto reformista. La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad con respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del Municipio Libre como base de la administración política y territorial de los Estados del país.

Una vez reunido el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro en 1916, se sometió a discusión el proyecto presentado por Carranza. Cabe señalar que si bien el proyecto del Primer Jefe no contenía disposición alguna relativa a la hacienda municipal, fue en la 52ª sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, cuando la segunda Comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal. En estas circunstancias la Comisión referida presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 Constitucional:

"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 tres bases siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la

³⁵ Citado y transcrito por OCHOA CAMPOS MOISÉS. *op. cit.*, página 319

proporción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

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

*El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente(...)*³⁶

La asamblea constituyente aprobó la fracción I contenida en el proyecto original, pero sometió a debate la fracción II que fue adicionada por la Comisión de Constitución con respecto a la plena autonomía económica del Municipio. En torno a dicho punto giró toda la discusión. En efecto, aunque no se puso en duda la conveniencia de otorgar a los Municipios su libertad política, dentro del ideal de autonomía, no se encontraba la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado. En esencia, el debate intentó definir qué es lo que debía entenderse por libertad económica municipal. Y he aquí donde se produjo la controversia, pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros llegaban a concederle, de conformidad con la redacción del proyecto, la atribución para recaudar "todos los impuestos", contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado.

Quienes se pronunciaban en contra de la completa autonomía administrativa de las municipalidades, advirtieron que tal cosa no representaba más que una libertad aparente ya que el hecho de poder recaudar "todos los impuestos", daba lugar a la intervención de los Ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar con ese fin la contabilidad de cada Municipio. En este sentido, se afirmó que en el fondo de esa libertad, se encontraba latente la completa intervención del Estado sobre el Municipio, de tal manera que la libertad municipal venía a ser estrujada y mutilada por la intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal.

³⁶ HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO. *op. cit.*, página 27.

Por otra parte, la corriente contraria aducía que ello no significaba la intervención del Estado ya que la fracción II al establecer que "Los Municipios administrarán libremente su hacienda" dejaba sentado que la libertad señalada se refería a la hacienda municipal, con exclusión de los fondos del Estado. Asimismo, sostuvo que los Municipios debían recaudar todos los impuestos y que la independencia municipal no consistía en que los ayuntamientos no cobrasen más de lo que les correspondía, sino en que tuvieran lo suficiente para sufragar sus gastos. Además se subrayó que el nombramiento de inspectores, por parte del Estado, en ningún momento lesionaba la autonomía municipal ya que su misión se circunscribía a vigilar la contabilidad municipal sin tener facultades de intervención en la misma.

Como resultado de las opiniones vertidas surgían otros puntos importantes: ¿Debían establecerse una o dos recaudaciones, la de la tesorería municipal y la de rentas del Estado?, ¿En los conflictos entre el Municipio y el Estado por cuestiones hacendarias, debía resolver la Corte Suprema de Justicia de la Nación o el Congreso Local? y ¿De qué ramos, de qué capítulos se iba a formar la hacienda pública municipal?. En atención de las encontradas opiniones que se suscitaron en torno a los puntos anteriores, la segunda Comisión de Constitución presentó un proyecto, en el sentido de que el municipio administraría libremente su hacienda, dando a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado ya que esto se suprimía en la redacción del inciso. También se señaló que las controversias suscitadas entre los poderes de un Estado y el Municipio, serían resueltas por el Tribunal Superior de cada Entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último concretaba lo que debía entenderse por hacienda pública municipal al prescribir que se formaría de las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que a cada Municipio asignara el Estado.

No obstante se estimó que la Comisión no había interpretado ni en el primero ni en el segundo de sus proyectos, el sentir de la asamblea. El temor de invadir la soberanía de los Estados era evidente, al expresar que las condiciones relativas a la hacienda pública municipal debían ser fijadas no por la Constitución General de la República, sino por cada legislatura, la cual debía señalar las condiciones que debía llenar todo régimen hacendario municipal, limitándose la Constitución a establecer que los Municipios debían tener libertad absoluta, fijándoles en cada caso el régimen que más les convenga.

El diputado Jara, como miembro de la Comisión, defendió el proyecto afirmando que los ayuntamientos sólo podrían gozar de su libertad sobre la base de una libertad económica efectiva, por lo que si se dejaba al Estado la disposición de las rentas de los Municipios, éstos quedarían en las mismas condiciones en que se encontraban hasta la fecha.

El problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado continuó preocupando a la asamblea, motivo por el cual se determinaron las objeciones presentadas en el debate de referencia y el problema quedaba en pie. Finalmente, sin importar si los señores diputados estaban temerosos de invadir ámbitos del Estado, o por cansancio, o bien porque estuvieren apremiados de tiempo, lo cierto es que la polémica fracción II del artículo 115 fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, bajo la fórmula presentada por el diputado Gerzayn Ugarte, que prescribía: *"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"*.³⁷

La fórmula propuesta por el diputado Ugarte para lograr la autonomía municipal quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución debido a que no se llevó a la práctica. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio, sólo el tiempo vino a decidir la expedición de las disposiciones reglamentarias del artículo 115 Constitucional. El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 fue el siguiente:

"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 directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste 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 las necesidades municipales y

³⁷ Citado y transcrito por HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO, *op. cit.*, página 30.

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 residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.*³⁸

Ante tales circunstancias, se debe al Constituyente de Querétaro un paso trascendental en la reforma radical de nuestra organización edilicia. De los 128 artículos que integraban la Constitución de 1857, se modificaron 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal, que en síntesis estipulaba: "Los Estados adoptarán el régimen republicano, representativo, popular. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados." El artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a ser el 115 de la de 1917. Pero por su propia naturaleza no había de permanecer sin cambio, pues a partir de entonces ha tenido varias reformas:

Primera reforma.- Se realizó el 20 de agosto de 1928 y en cuanto a la misma, no atañe a los municipios directamente, sino a la integración de las Legislaturas de los Estados, mediante la introducción de un ajuste al sistema de representación proporcional.

Segunda reforma.- Ésta que más bien fue una la adición, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, que se agregó completamente en el año de 1933 y que a la letra establece: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser

³⁸ Idem., página 31.

electos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio." Con esta adición se incorporó el principio revolucionario de la no-reelección en el régimen municipal.

Tercera reforma.- Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943 y no se hace alusión al municipio pues se refería a que los gobernadores de las Entidades Federativas durarían en su encargo seis años.

Cuarta reforma.- Se dio el 12 de febrero de 1947 y en este punto el Presidente Miguel Alemán apuntaba la necesidad de la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los municipales o regidores como para ser nombrada para estos cargos.

Quinta reforma.- Ocurrió el 17 de octubre de 1953 y por medio de ésta se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de dicha reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Sexta reforma.- Esta reforma del 6 de febrero de 1976 tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los Estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

Séptima reforma.- Ésta tuvo lugar el 6 de diciembre de 1977 y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes.

electos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio." Con esta adición se incorporó el principio revolucionario de la no-reelección en el régimen municipal.

Tercera reforma.- Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943 y no se hace alusión al municipio pues se refería a que los gobernadores de las Entidades Federativas durarían en su encargo seis años.

Cuarta reforma.- Se dio el 12 de febrero de 1947 y en este punto el Presidente Miguel Alemán apuntaba la necesidad de la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los munícipes o regidores como para ser nombrada para estos cargos.

Quinta reforma.- Ocurrió el 17 de octubre de 1953 y por medio de ésta se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de dicha reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Sexta reforma.- Esta reforma del 6 de febrero de 1976 tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los Estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

Séptima reforma.- Ésta tuvo lugar el 6 de diciembre de 1977 y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes.

2.3 LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que introdujo importantes modificaciones a la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar al tenor literal siguiente:

"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 siguientes bases:

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

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

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

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere 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; e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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

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

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

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

Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán éstas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere y

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

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de funciones a las que se refiere el párrafo anterior.*³⁹

La finalidad de dichas modificaciones aspiraba a reforzar la autonomía municipal en materia tributaria, en otorgar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas y en destacar la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las reformas referidas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, sujetan a los municipios a la potestad de las legislaturas de los Estados, las que están facultadas para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe supeditarse. Como resultado de la reforma, cabe hacer los siguientes comentarios:

a) Facultades de las legislaturas estatales. Dichos cuerpos legislativos tienen la facultad de suspender a los Ayuntamientos, de declarar que éstos han desaparecido y de revocar el mandato a alguno de sus miembros, con sujeción a las prevenciones que determine la legislación local correspondiente. En este sentido el ejercicio de tales facultades atenta contra el origen popular de los miembros de los ayuntamientos, pues bastaría la expedición de una ley que señale las causas graves según las cuales se pudieran suspender o declarar desaparecidos los cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes, para que dichos fenómenos se produjeran. De acuerdo con la disposición de referencia, la voluntad de las legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad de la ciudadanía municipal que hubiese elegido a los integrantes de los Ayuntamientos con apego a la ley, negando con ello el principio de la autonomía política municipal.

b) Facultades de los ayuntamientos. Los cuerpos edilicios tienen la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, pero con base en las normas que para tal efecto expida la

³⁹ Citado y transcrito por OCHOA CAMPOS, MOISÉS, op. cit., páginas 526-529.

legislatura de la entidad respectiva. Como se puede advertir, esta facultad no puede ejercerse totalmente, pues su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas estatales, circunstancia que confirma la sujeción advertida.

c) Servicios públicos municipales. Aunque la fracción III del artículo 115 Constitucional atribuye a los Municipios el desempeño de diversos servicios públicos, del que quedan excluidas las autoridades federales y las estatales respectivas, tampoco en la prestación de dichos servicios se advierte la autonomía municipal, en virtud de que los Estados pueden concurrir en ella si las leyes expedidas por la legislatura correspondiente así lo consideran conveniente. *"Por ende, tales servicios pueden ser segregados parcialmente de la órbita municipal en los casos en que lo decidan dichos cuerpos legislativos locales."*⁴⁰

d) Hacienda pública municipal. De acuerdo con lo establecido en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, en lo que a este rubro concierne, se advierte la injerencia tanto de los Estados como de la misma Federación, como claramente se desprende de la redacción de la misma. Además de que *"...las pretendidas reformas de 83 que por su efecto son contrarreformas, entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese Estado, lo que quiere decir que se ha centralizado el 66 por ciento del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello a la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al monstruoso control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Dicho en otras palabras, el problema que se ha creado, radica en que los Ayuntamientos ahora dependen de los Tesoreros de los Estados de la República (o sea, de los Gobernadores) quienes entregan las participaciones federales a los Ayuntamientos, a su capricho, congelándolas cuando no son gratos al Gobernador y, en muchos casos, jineteando miles de millones de pesos que pertenecen a los municipios."*⁴¹

e) Facultades en materia ecológica y demográfica. Las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos amplían de manera considerable las facultades de los Municipios en lo concerniente a dichas materias, debiendo sujetarse a lo que las leyes federales y estatales determinen al efecto, coordinando las actividades de los Municipios con las de las autoridades locales y federales. Es en estas materias *"...donde sí se advierte una*

⁴⁰ BURGOA, IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, página 905.

⁴¹ OCHOA CAMPOS, MOISÉS; op. cit., página 530.

*amplia esfera de acción de los municipios en cuanto a la aplicación dentro de su territorio de las leyes federales y locales relativas a la ecología y demografía y en cuyo manejo sí se advierte su autonomía.*⁴²

f) Orden laboral municipal. Por lo que se refiere a esta materia tenemos que con motivo de la multitudada reforma se otorgó competencia a los Tribunales de Arbitraje y Escalafón de los Estados, para centralizar el conocimiento de las controversias que se presentan entre los Municipios y sus trabajadores. En opinión del maestro Moisés Ochoa Campos, debería ser un tribunal laboral municipal, el que se encargara de dichas funciones.

Con base en los planteamientos anteriores podemos afirmar que la pretendida reforma municipal de 1983 no significó un paso adelante en el cumplimiento del principio de autonomía municipal que surgió a partir de la Revolución Mexicana y que inspiró al artículo 115 Constitucional en 1917. *"Representa, por el contrario, un retroceso centralizador contra la institución municipal, a favor siempre de los gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local. En efecto, la contrarreforma aludida, pone en manos de los gobiernos de los Estados las cinco funciones municipales de mayor importancia y que son: Primera. La facultad hacendaria municipal. Segunda. La facultad legislativa municipal. Tercera. El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo. Cuarta. La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus municipes. Quinta. La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.*⁴³

Ante la evidente subordinación de los municipios a la legislatura correspondiente, debe tenerse en cuenta que dichas entidades no pueden ser consideradas como ajenas al sistema constitucional del Estado Mexicano, pues indiscutiblemente forman parte de él. En este orden, el municipio en México debe gozar de autonomía, nunca de independencia, conforme a lo que determinan los principios y bases legales constitucionales. En todo caso, las facultades de sus órganos de representación deben estar en coordinación con las de las legislaturas y los gobiernos locales respectivos, pero nunca supeditadas, sobre todo cuando se pretende asegurar y fomentar la anhelada autonomía que haga posible la consecución de los objetivos que inspiraron en 1983 las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² BURGOA, IGNACIO: *op. cit.*, página 906.

⁴³ OCHOA CAMPOS, MOISÉS: *op. cit.*, página 530.

2.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

Por iniciativa presidencial enviada al Congreso Permanente en diciembre de 1986, se planteó una nueva reforma al artículo 115 Constitucional con el objeto de perfeccionar el orden jurídico.

La propuesta consistió en la reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por una parte, el artículo 46 se refería a los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites; y por la otra el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los Estados arreglarían entre sí los conflictos de límites. Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el contenido del artículo 116 pasara a formar parte del artículo 46 Constitucional.

Para el artículo 115 la iniciativa propuso que en el mismo se establecieran únicamente las bases generales de la organización municipal, en tanto que para el artículo 116 planteó que en éste se recogieran las normas generales de organización de las Entidades Federativas.

En virtud de lo anterior se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115 y se estimó conveniente modificar la fracción VIII, para insertar que *"las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios"*. Asimismo, se pensó que debería unir a esta fracción VIII lo relativo a la cuestión de las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, las cuales de acuerdo con esta nueva adecuación *"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."*

Es importante señalar que con motivo de esta reforma, no se alteró la esencia del artículo 115 Constitucional, determinada por el Constituyente de 1917 y por la reforma de 1986.

2.5 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

Por decreto de fecha 28 de octubre de 1999, el Honorable Congreso de la Unión tuvo a bien declarar reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de dicho decreto, se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reformó el párrafo segundo y se adicionaron un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reformaron los párrafos segundo y tercero y se adicionaron los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformaron las fracciones V y VII; todas del artículo 115 Constitucional para quedar en los términos siguientes:

"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 siguientes bases:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han

desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) *Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

b) *Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento;*

c) *Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este*

artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado Público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

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

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de

municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presenten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los

presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia; en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

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.

IX. (Derogada).

X.. (Derogada)."

En términos generales los alcances que el legislador quiso plasmar con la anterior reforma se pueden resumir de la manera siguiente:

Por lo que se refiere a las adecuaciones a la fracción I destaca el reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno, al reconocerle su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento. Asimismo se pretendió que en el ámbito del gobierno municipal se ejercieran competencias exclusivas a favor del ayuntamiento, lo que se traduce en la exclusión no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales pretenda ejercer funciones municipales. Igualmente se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales. En aras de lograr un orden lógico de las prevenciones establecidas en la fracción I, el párrafo quinto pasa a ser cuarto y el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al que a su vez se le adiciona el requisito de que los Concejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal y que en tales supuestos se deberá cumplir con las exigencias que para ser regidor imponga la ley correspondiente.

Con las reformas a la fracción II se propuso delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, de lo que resulta que la competencia reglamentaria del Municipio implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo, estableciéndose que

dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, mientras que las leyes en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos.

Se actualizan algunos de los conceptos establecidos en la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado, como se advertía en el texto anterior. En este aspecto destaca el establecimiento de un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que cuenten con el acuerdo de los ayuntamientos. Asimismo se elimina la limitante que existía para la asociación de municipios de distintos Estados en el ejercicio y/o prestación de los servicios públicos.

En cuanto a la fracción IV se modificó su segundo párrafo con respecto a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar en sentido amplio los términos de "persona" e "institución", con los cuales indistintamente se puede hacer referencia a personas físicas o morales e instituciones públicas o privadas, respectivamente. En el pago de contribuciones, se conserva la exención prevista para los bienes de dominio público de los tres ámbitos de gobierno, con la salvedad de los bienes utilizados por las entidades paraestatales y por particulares, mediante cualquier forma de concesión, contrato o autorización, para actividades administrativas o accesorias a las de su objeto público ya que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que aquellos que no teniendo la calidad de dominio público si tributan impuesto predial. Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el anterior al cuarto, con la finalidad de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijen las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones, a propuesta de los ayuntamientos. Finalmente en el párrafo quinto se garantiza que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de manera directa por los ayuntamientos o por quien los mismos autoricen.

Se corrige el anterior modelo de redacción de la fracción V para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender el espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio no sólo para controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par se le faculta constitucionalmente para intervenir en la aplicación y elaboración de programas de transporte urbano y para participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que lo vincule a la planeación regional.

Por último, en la fracción VII se resuelve a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto anterior que confería un mando ilimitado a gobernadores en la mayoría de los estados, sobre todo en las capitales.

Es importante señalar que con esta reforma, no se alteró la esencia del artículo 115 Constitucional, determinada por el Constituyente de 1917, antes bien su objetivo principal se centró en la ampliación de las facultades a cargo de los municipios para lograr el fortalecimiento municipal.

2.6 EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."* Al efecto, el artículo 43 de la ley fundamental invocada contempla al Estado de México como parte integrante de la Federación mencionada.

En este contexto y atendiendo a la literalidad del artículo 115 de la misma ley fundamental tenemos que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación denominada Estados Unidos Mexicanos. Por consiguiente, el territorio de éstos se compone de circunscripciones espaciales que pertenecen a las entidades municipales, sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas, consideración que nos lleva a determinar que en el territorio de cada Estado miembro y sobre la población que reside en el mismo, son dos órdenes de autoridad los que ejercen el poder público: por una parte el que corresponde a la Entidad como tal y por la otra el que corresponde al Municipio, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, la anterior afirmación no implica que las dos especies de autoridades mencionadas sean las únicas que desempeñen el poder de imperio de un Municipio y dentro de un Estado miembro ya que de acuerdo con el sistema de gobierno federal adoptado en México, también existen materias de legislación, administración y jurisdicción que por ser de índole federal, están reservadas al ejercicio de los órganos de la Federación.

Guardando la correlación debida con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus artículos 1, 3 y 112 estipula:

"Artículo 1.- El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior."

"Artículo 3.- El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular. El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta Constitución, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen."

"Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal."

2.7 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA

Sin lugar a dudas, el Municipio es una comunidad básica, es decir, una asociación primaria y fundamental de seres humanos. En efecto, se habla de comunidad, cuyo término tiene el mismo morfema que palabras como "comunicar" o "comunicación", por la simple razón de que vienen a representar esa tendencia anterior y primaria del ser humano denominada sociabilidad. Recordemos que ya en líneas anteriores subrayábamos la opinión de Aristóteles⁴⁴, en el sentido de que el hombre tiende a la compañía y que nos lleva a la conclusión de que todo fenómeno de agregamiento de seres humanos responde a esa tendencia natural del individuo a la sociabilidad.

El municipio mexicano, como comunidad básica debe cumplir fines totales, en consecuencia, la mayor o menor autonomía, que se le reconozca no debe medirse en función de la posición que guarde respecto de la entidad federativa a la que pertenezca y del mismo gobierno federal, sino en función de que efectivamente cumpla y satisfaga sus necesidades fundamentales. La idea de atribuirles la obligación de cumplir con ciertos servicios mínimos, obedece al reconocimiento de que es la comunidad básica la que debe satisfacerlos mínimamente.

Al concebir al municipio como comunidad básica, se hace necesaria la existencia de requisitos que le serán siempre inherentes y que no deben nunca de negarse totalmente. Por lo tanto, lo ideal es que un municipio cuente con la libre voluntad de autogobernarse pero con base a ciertas normas constitucionales; y que goce de recursos suficientes que le permitan hacer frente a las necesidades básicas de sus habitantes.

Efectivamente, los municipios mexicanos son comunidades básicas, efectos y consecuencias de la natural tendencia de los seres humanos a asociarse entre sí. Son comunidades perfectas ya que, salvo raras excepciones, cada uno responde a un llamado principio de organización que lo ha llevado a tener esos elementos propios de las sociedades perfectas, que hicieron que el Estado les reconociera prerrogativas tales como las de autogobierno, autoadministración, autoperseverancia.

⁴⁴ Vid supra. Ver Capítulo I en el presente trabajo, páginas 9-12.

2.8 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD POLÍTICA

A la luz de la doctrina española clásica con respecto al municipio, las ideas de comunidad básica y unidad política son compatibles y sucesivas. Compatibles en el entendido de que la idea de comunidad básica resalta los procesos de asociación de dicha comunidad, mientras que la idea de la unidad política va a subrayar su estado de organización ya realizado. Sucesivas en cuanto a que lo político nace dentro de la propia comunidad, nace del pacto de asociación.

Por otra parte, la doctrina representada por los autores franceses toma la idea de la unidad política del municipio como criterio formal de división política y territorial del Estado. Para esta corriente, el municipio es una creación del Estado y para éste todo se reduce a un problema de libre ordenación de la gente dentro de su espacio territorial soberano, obedeciendo a criterios formales, de conveniencia, de racionalización, de planeación. De acuerdo con esta doctrina, el municipio pierde sus raíces históricas, sus características tradicionales y dejan de tener valor sus prerrogativas de autodeterminación para agregarse a una noción más amplia de comunidad, la estatal. Y es así que lo municipal, no es sino una participación de lo estatal: la organización y el funcionamiento interno del municipio se resuelven de manera formal, a criterio de los órganos del Estado del que forma parte.

En el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el municipio será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación. Aparentemente en la disposición referida se suscribe la doctrina que determina al municipio como criterio formal de división territorial y de organización política y administrativa. A este respecto, en opinión del Dr. Jorge Carpizo, el municipio puede ser contemplado como descentralización política y como descentralización administrativa por región, al tenor literal siguiente:

"La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la constitución general de la República, la del Estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener recursos económicos para poder realizar esos servicios.

*La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley les señalen.*⁴⁵

Atendiendo a las anteriores definiciones, tenemos que la concepción constitucional del municipio dista mucho de lo que se debe considerar como descentralización, pues dicho término hace referencia necesaria a un centro de donde proviene y emana lo que se descentraliza. En efecto, el principio de descentralización política y administrativa significa dispersar algo que se supone se encuentra en un centro político y administrativo. Así cuando algo federal, como el servicio de correos, se traslada a la periferia, se está produciendo una descentralización de lo federal y lo mismo sucede en el caso de lo estatal. Sin embargo, con lo municipal no puede suceder lo mismo, puesto que el municipio no es una entidad dependiente del Gobierno Federal o de los Estados.

Por lo anterior, tenemos que cuando en el párrafo primero del citado artículo 115 Constitucional se hace referencia al municipio como base de organización, no necesariamente implica la idea de la descentralización, sino que sencillamente está reconociendo la realidad que constituye el municipio y ordena que se le tome como base de la división política y administrativa, así como de la división territorial de los Estados. *"Los municipios, así, son para la Constitución un fenómeno de la realidad, son una institución que se debe tomar como base de la organización política y administrativa de los Estados; son una región delimitada que debe servir de base física y material para la división territorial de los Estados. La Constitución no crea al municipio, porque éste es un fenómeno anterior. La Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y/o para algo."*⁴⁶

Nuestra Constitución Política circunscribe, en ese primer párrafo de su artículo 115, al municipio dentro de lo estatal, apareciendo así como un fenómeno de los Estados. El municipio hace referencia a los mismos en el entendido de que, en su organización, deben tomar en cuenta al fenómeno natural de lo municipal. A mayor abundamiento de la disposición constitucional que nos ocupa, no se

⁴⁵ CARPIZO, JORGE. Citado por UGARTE CORTÉS, JUAN; La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio; México, Editorial Porrúa. 1985, página 155.

⁴⁶ UGARTE CORTÉS, JUAN; op. cit., páginas 156 y 157.

desprende afirmación que determine que el municipio sea base de la descentralización del gobierno de los Estados, únicamente manda que el Estado se organice políticamente en municipios y que éstos sean, al mismo tiempo, circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal que corresponda. Por ello, los Estados no tienen, ni pueden tener, más población que la de sus municipios. *"De ahí, entonces, que los municipios tengan o deban tener una plena unidad política, que reúna lo político y lo administrativo. De ahí que cuando se trata de reconocer a un fenómeno tal, como el municipio de que habla el 115 en su conjunto, se tenga que pensar no que se está ante un criterio formal de división y organización, sino ante un fenómeno real, sociológico, capaz de autoorganizarse y autogobernarse y presentar esa unidad política superior, que sólo corresponde a la sociedad civil, como es el Estado y esta clase de municipios."*⁴⁷

En virtud de lo expuesto, es de señalarse que la Constitución Política de los Estados Mexicanos admite y reconoce al municipio como una comunidad básica perfecta, que goza de una gran unidad política, de personalidad jurídica propia, de gobierno directo y democrático, de libertad hacendaria y que cumple fines indeterminados, en virtud de que sólo le atribuye al municipio obligaciones mínimas.

La unidad política referida al municipio no significa otra cosa que la acentuación del principio fundado en su innata y natural capacidad en cuanto comunidad básica, para autogobernarse y autoadministrarse sin perjuicio de hacerlo al amparo de una realidad superior como lo es el Estado.

⁴⁷ Idem., página 158.

2.9 EL MUNICIPIO COMO TERCER ÁMBITO DE GOBIERNO

Como resultado del propósito la reforma municipal de 1983, que se centró en la idea de fortalecer el Federalismo Mexicano, comenzó a acentuarse la importancia de lo municipal, al grado de que hubo varias afirmaciones en el sentido de considerar al Municipio como un tercer ámbito de gobierno, después del federal y de los Estados.

Analizando la naturaleza del poder municipal nos encontramos ante las consideraciones de diversas tesis, entre las que destacan las siguientes:

a) Tesis sobre el poder derivado del municipio.- Como consecuencia del reconocimiento del municipio como elemento integrante del Estado y como creación del mismo, el cual se sirve de dicho municipio para dividir su territorio en circunscripciones políticas y administrativas, se afirma que el poder municipal deriva del poder estatal. En este sentido autores españoles, como Sáinz de Bujanda, al hablar de poder en materia de Derecho Financiero, distinguen dos clases de poderes: por un lado, un poder originario otorgado al Estado y ejercido por el órgano supremo, que en la mayoría de los casos es el poder legislativo en materia tributaria; y por el otro, un poder soberano derivado, el cual se ejerce por los municipios a los cuales se les reconocen ciertas facultades para el establecimiento de ciertas contribuciones. En el caso de México, en el texto del artículo 115 Constitucional se consagra la facultad mencionada a favor de los municipios.

Al respecto, autores de la escuela positivista no admiten que a los municipios se les pueda atribuir poder soberano alguno ya que en su opinión este es un atributo propio del Estado, el cual crea a los municipios y les asigna las facultades precisas de las que están investidos. Para estos autores, dentro de la tesis que nos ocupa, el municipio no es más que un simple criterio formal de organización política y administrativa del Estado, del que recibe todo su poder; dicho de otra manera el gobierno municipal recibe sus competencias por delegación legal o administrativa de los órganos superiores.

b) Tesis de la autonomía municipal.- Para los autores que adoptan esta tesis, el problema acerca del poder municipal e incluso de la esencia de lo municipal, es un problema que se reduce a mantener en una más o menos posición de autonomía a la entidad municipal. Para la doctrina americana, que parte de este criterio, la situación del municipio se explica comúnmente como una lucha infructuosa y constante por alcanzar la independencia frente al poder legislativo absorbente y exclusivista. De acuerdo con esta tendencia, la ciudad no es una simple división territorial, sino un gobierno local que debe contar con facultades para decidir su propia política y organización ya que la ciudad debe contar con los poderes indispensables para hacer frente a sus necesidades reales; debe haber una política local, con sistema propio electoral, pero sujeto a la Constitución y a las leyes del Estado.

c) Tesis del poder originario municipal.- Contrario al criterio sostenido por la tesis del poder derivado del municipio, la tesis que nos ocupa establece la posibilidad de que el municipio goce de un verdadero y propio poder originario, no derivado.

Es en esta última tesis donde encuentra sustento la idea de considerar al municipio como tercer ámbito de gobierno. De acuerdo con ésta, cabe la posibilidad de que el municipio en México goce de un verdadero y propio poder originario.

Al efecto y a manera de ejemplo nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3 encomienda la materia educativa, por igual, al ámbito federal, al estatal y al municipal, con ello no hace otra cosa que reconocer un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres niveles mencionados; lo mismo sucede en materia de contribuciones cuando la fracción IV del artículo 31 de la misma Constitución establece la obligación de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación como del Distrito Federal o Estado y Municipios. Los razonamientos anteriores implican la posibilidad de hallar un principio de reconocimiento expreso y legal, por parte de nuestra Carta Magna, de un poder originario a favor del municipio.

En este orden cabe agregar que en México el municipio hizo a los Estados miembros de la Unión; y éstos a la Unión. De ahí que además de que pueda

consagrarse una doctrina acerca de una soberanía maleable y adaptable a diferentes supuestos en el caso del Estado Mexicano, indudablemente también se impone la presencia de lo municipal, como algo anterior al Estado, como algo diferente al mismo y no obstante ello, como parte integrante y como algo dependiente del mismo Estado. Refuerza y complementa la idea expuesta la consideración de que el municipio no puede resumirse nada más en una dependencia o sujeción al Estado ya que inclusive puede ser el autor de este último, en virtud de que sin la voluntad favorable de todas y cada una de esas partes integrantes del Estado, éste no sería en muchos casos, lo que es.

El municipio mexicano, responde a las raíces étnicas y culturales de nuestro pueblo: ya se trate de ejemplos autóctonos (como en los calpulis), ya se trate de ejemplos recibidos de la tradición española, visigótica y romana, siempre nos encontraremos ante la presencia de una entidad producto de la historia, de la tradición, una historia y una tradición formalizada por la ley, por el vínculo social expreso. *"En México jamás hemos tenido una ordenación política y territorial desde arriba, desde la alta voluntad del Estado. En la colonia se impuso una fórmula, bastante flexible por cierto y en todo caso abierta de par en par hacia lo autóctono o indígena. Después de la Constitución de 1812 y las leyes que la desarrollaron fijaron las líneas constitutivas del municipio decimonónico, sobre la estructura colonial ciertamente, pero a la vez abierta a las nuevas exigencias libertarias y democráticas, propias de la época. En todo caso lo peculiar, lo propio, lo comunitario, lo asociativo y lo gremial es lo prevaleciente. De aquí que nos haga pensar de inmediato, no en una influencia norteamericana, como parece sostener Albi, sino en esa doctrina de la comunidad perfecta de Vitoria y Suárez, de Domingo de Soto y Belarmino y tantos más, por ser esta la doctrina incorporada al principio de la soberanía del artículo 3 de dicha Constitución de 1812."*⁴⁸

Atento a las consideraciones hasta aquí vertidas se puede afirmar que el municipio mexicano es una entidad sui generis, que es parte de un todo, que se integra al todo en atención a una cultura común, a una idea comunitaria y a un destino común, que tiene y ha tenido siempre una tendencia a la autorealización plena y perfecta y que sin lugar a dudas goza de un poder especial, que es originario, que nace dentro de cada comunidad y en el que se explican sus prerrogativas constitucionales de libertad y cada vez mayor democratización.

⁴⁸ UGARTE CORTÉS, JUAN: op. cit., página 181.

El municipio mexicano actual descansa, como todo el Estado, sobre los hechos históricos que le dieron su independencia. Los municipios en México son comunidades perfectas, pero no íntegras, gozan de cierto poder originario, pero consintieron en sumarse para formar los Estados y depender de ellos y éstos se sumaron para formar la Unión y los poderes federales, delegándole funciones soberanas.

2.10 LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO A TRAVÉS DE SUS LEYES ORGÁNICAS

A lo largo de la historia del Estado de México, varias han sido las disposiciones de carácter legal que se han expedido para normar la estructura orgánica de los municipios que lo conforman. La primera ley orgánica municipal se remonta al año de 1919, cuatro años después de la instalación de los constitucionalistas en el gobierno del Estado de México. No obstante, en el siglo XIX existió una serie de disposiciones que normaron formalmente la vida del régimen municipal y que constituyen el antecedente directo de las actuales leyes orgánicas municipales.

Hacia 1824, cuando se crea el Estado de México ya existían en la entidad una multitud de municipios que habían sido erigidos por las autoridades españolas. Durante el tiempo en que éstas dominaron a la Nación Mexicana los ayuntamientos que dirigían el destino de dichos municipios funcionaban de manera irregular, debido más que nada a la falta de recursos económicos propios y a la desorganización administrativa que en ellos prevalecía. Con excepción de algunas poblaciones que, por su importancia política y económica, eran objeto de la atención del gobierno español, la mayor parte de los municipios del Estado durante la época colonial, no cumplían con el objeto para el cual se habían fundado ya que sus ayuntamientos carecían de la fuerza económica y política para atender las necesidades de servicio público y de bienestar de la población.

La situación municipal imperante en la Colonia subsistió en los primeros años de vida independiente de la entidad ya que la *Ley Orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado de México*, expedida el 6 de agosto de 1824 por el Congreso Constituyente, sólo contemplaba que para su organización "se arreglarían, por ahora, a las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico y desempeño de sus atribuciones"⁴⁹.

A pesar de las dificultades económicas por las que atravesaba el Estado poco después de su erección, una de las principales preocupaciones del Gobernador Melchor Múzquiz fue la organización de los ayuntamientos. De esta

⁴⁹ Citado por ALANIS BOYZO, RODOLFO en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.*, N° 03, julio-septiembre, 1989, página 68.

manera, el 9 de febrero de 1825 Múzquiz publicó la primera Ley de Ayuntamientos del Estado de México, a través de la cual se establecían las bases para la organización de los cuerpos municipales en la entidad. La promulgación de dicha ley fue de gran trascendencia para el Estado ya que constituyó el primer intento para dotar a los municipios de una serie de disposiciones encaminadas a lograr el cabal funcionamiento de sus ayuntamientos. En cuanto a la formación de los ayuntamientos, la ley antes referida disponía que para que en un poblado pudiera existir un ayuntamiento, el mismo debía contar con un mínimo de cuatro mil habitantes; además, opcionalmente y de común acuerdo, varios pueblos pertenecientes a un mismo partido -municipios agrupados bajo el mando de un prefecto-, que no agruparan la cifra requerida, podían reunirse para completarla y de ese modo constituir su cuerpo edilicio. Cada uno de los ayuntamientos del Estado se compondría por alcaldes, síndicos y regidores. Los individuos propuestos para desempeñar dichos cargos debían cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos; mayor de veinticinco años, o de dieciocho pero casado, en el caso de los síndicos y regidores; poseedor de alguna finca, capital o ramo de la industria que bastara para mantenerlo; y tener en la municipalidad una residencia y vecindad de dos años anteriores al día de la elección. Estaban inhabilitados para ocupar los cargos de alcalde, síndico o regidor, todo aquel ciudadano que no reuniera los requisitos que la ley exigía, así como los jornaleros, los milicianos que no estuvieran licenciados o retirados, los eclesiásticos, los empleados públicos con nombramiento de gobierno, los magistrados o jueces y los subprefectos. Acerca del número de miembros que debían integrar los ayuntamientos de los municipios del Estado, la Ley de Ayuntamientos establecía que la municipalidad que no pasara de cinco mil habitantes, integraría su cuerpo edilicio con un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores; la que tuviera más de cinco mil habitantes, pero menos de diez mil con: dos alcaldes, dos procuradores síndicos y ocho regidores; mientras que para las que excedieran de diez mil habitantes, lo conformarían: dos alcaldes, dos procuradores síndicos y once regidores. Como caso especial el ayuntamiento de la capital de la entidad se integraría por: siete alcaldes, dos procuradores síndicos y dieciséis regidores. La elección de las autoridades municipales se llevaba a cabo de manera indirecta, pues los vecinos tenían la obligación de elegir a los alcaldes, síndicos y regidores a través de electores, mismos que se encargaban de designar mediante su voto a las personas que integrarían el ayuntamiento. El número de ciudadanos electores era determinado según la cantidad de pobladores en el municipio, a razón de un elector por cada quinientos habitantes. La reelección de las autoridades para un periodo inmediato estaba permitida en todos los municipios que no llegaran a diez mil habitantes y prohibida para aquellos que

excedieran dicha cifra. Además de las autoridades ya descritas, la ley disponía que se tuvieran como empleados a un secretario y un depositario o tesorero.

Las anteriores bases de organización de los ayuntamientos fueron las que se seguirían observando en los años siguientes, pues en la Constitución Política del Estado Libre de México, expedida el 14 de febrero de 1827, no se introdujo innovación alguna en cuanto a la formación y establecimiento de los ayuntamientos. La única norma no incluida por la ley de 1825 y contenida por la Constitución de 1827 se refería al hecho de que también podían crearse ayuntamientos en las cabeceras de partido, aunque no contarán con cuatro mil habitantes, así como en los lugares que el Congreso del Estado juzgara conveniente su instalación.

Bajo el régimen de gobierno centralista, la ley de 1825 prácticamente dejó de surtir sus efectos, pero no fue sino hasta el 28 de abril de 1845 cuando la Asamblea Departamental de México expidió otro ordenamiento que regulara el funcionamiento de los ayuntamientos. El nuevo decreto normaba la instalación de los ayuntamientos y disponía su existencia en todas aquellas poblaciones que reunieran, cuando menos, cuatro mil habitantes. La estructura básica del ayuntamiento se modificó ya que la nueva ley dejó de lado la figura del alcalde, disponiendo que se integrarían únicamente por regidores y síndicos, teniendo el primer regidor la función de presidirlo. En tanto que a los alcaldes se les relegó la función de gobernar con las mismas funciones que los regidores los pueblos donde no existía ayuntamiento; y a los alcaldes auxiliares los poblados que no excedieran de mil habitantes. Por lo que respecta a los requisitos de honradez y de solvencia económica para ocupar los cargos de regidor, síndico o alcalde, los mismos subsistieron. De igual manera se estipuló únicamente el empleo de dos personas más en el ayuntamiento: un secretario y un dependiente o tesorero. Con excepción del cambio que se dio en la estructura interna de los ayuntamientos, se puede decir que en general se continuó con la organización que se estableció durante la primera República Federal, aunque la autodeterminación municipal se perdió casi por completo al quedar el ayuntamiento bajo la supervisión y control del prefecto -funcionario intermedio entre el ayuntamiento y el gobernador del Departamento-, quien en última instancia aprobaba o rechazaba las medidas adoptadas por el cuerpo edilicio.

Con la restauración del Gobierno Federal, a finales de 1846, cesó el decreto centralista y nuevamente entró en vigencia la legislación expedida durante la primera República Federal, reconociéndose la vigencia de la Constitución de 1824. El 16 de enero de 1847, el Licenciado Francisco Modesto de Olaguibel, Gobernador Constitucional del Estado, expidió un decreto por el que se restablecían los ayuntamientos en todos los pueblos que los tenían en el año de 1834, siempre y cuando contaran con una población de cuatro mil habitantes. Respecto de las facultades, atribuciones, funcionamiento y estructura orgánica de los ayuntamientos, el decreto de referencia daba vigencia a lo estipulado por el decreto del 9 de febrero de 1825 y los artículos 39 y 40 de la Ley sobre Ordenanzas Municipales, expedida el 7 de octubre de 1845, los que se refieren a los fondos públicos pertenecientes a los municipios.

De 1847 a 1918 no se expidió ninguna ley o decreto que normara en particular la actuación de los ayuntamientos, por lo que continuó en vigencia lo estipulado por los decretos de 1825 y 1847. Sólo de manera indirecta la *"Ley Orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado"*, publicada por el Gobernador Cayetano Gómez y Pérez, el 21 de abril de 1868, hace referencia a las atribuciones que competían al jefe político en los asuntos municipales. De acuerdo con esa ley, los jefes políticos de los distritos estatales tenían jurisdicción política, hacendaria y administrativa en los ayuntamientos, en virtud de la cual quedaban en sus manos las decisiones de trascendencia para la vida municipal. De esta forma, el ayuntamiento estaba legalmente maniatado y supeditado a la voluntad del jefe político en turno y así persistió hasta el triunfo del movimiento de la Revolución Mexicana. Por otra parte, la Constitución del Estado, reformada el 14 de octubre de 1870, no contempló en absoluto la formación de ayuntamientos.

Es en el presente siglo cuando se comienzan a publicar las primeras leyes orgánicas municipales, sirviéndoles de base los lineamientos generales que, sobre la formación y organización de ayuntamientos, estableció la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, expedida por el Congreso Estatal el 31 de octubre de 1917. Acorde con la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero del mismo año, la Carta Magna estatal reconoce, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa interna, al municipio libre. En sus artículos 10 y 11 la Constitución Local consideraba a los cuerpos municipales como un medio a través del cual el pueblo ejerce su soberanía, aunque fueran inferiores jerárquicamente de los poderes públicos estatales.

También se le reconoció al municipio personalidad jurídica para ejercer los derechos y obligaciones que le confería la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su libro tercero la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contemplaba lo relativo a la organización en general de los municipios. En este tenor, precisa que la organización pública interior de los municipios estará a cargo de los ayuntamientos, los presidentes municipales y los jueces conciliadores. Los ayuntamientos serían electos directa y popularmente y estarían compuestos por un presidente y cuatro o más regidores, así como de un síndico, o dos, cuando el número de regidores excediera de nueve, teniendo como funciones las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio, y las de inspección para cuidar que se cumpla lo dispuesto en el bando, nombrando al efecto las comisiones necesarias. Por otro lado se faculta al municipio para administrar libremente su hacienda, la cual estaría constituida por las contribuciones que estableciera la Ley de Ingresos Municipal. De igual manera se estipuló la forma en que funcionarían los ayuntamientos, las atribuciones del presidente municipal, el nombramiento de un secretario para el despacho de los asuntos municipales, la forma en que deberían administrar justicia los jueces conciliadores y las responsabilidades de los funcionarios municipales.

La primera Ley Orgánica Municipal del Estado de México, como tal, fue expedida por el Congreso Estatal el 9 de agosto de 1919 y promulgada catorce días después por el Gral. Agustín Millán, Gobernador Constitucional. Su expedición significó un avance importante en cuanto a administración y organización municipal se refiere, pues reglamentaba el funcionamiento de los distintos órganos de gobierno del municipio, delimitando y haciendo más claras sus atribuciones y competencias, de lo cual habían adolecido los ordenamientos anteriores. En esta ley se estipula que la entidad se componía de 118 municipios, agrupados en 16 distritos rentísticos y judiciales; que cualquier pueblo que tuviera una población mínima de 2,000 habitantes y los recursos suficientes para cubrir las erogaciones que demandaran los servicios municipales, podría constituirse en municipio; que el municipio tiene personalidad jurídica; que para su gobierno interior los municipios se dividirían en demarcaciones y éstas en cuarteles y manzanas, y que la administración pública interior de los municipios estaría a cargo de los ayuntamientos, de los presidentes municipales y de los jueces conciliadores. Se estipuló la existencia de un secretario y un tesorero del ayuntamiento, así como comisarios en las distintas demarcaciones del municipio. Además de lo anterior, en la Ley Orgánica Municipal también se reglamentó la forma de constitución e instalación de los ayuntamientos, las atribuciones de dicho

cuerpo, así como de sus miembros y de los comisarios, jefes de cuartel y jueces conciliadores. Asimismo, se reglamentó lo relacionado a la hacienda municipal, tanto en el aspecto recaudatorio como administrativo; la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, y lo referente a sus renunciaciones, licencias y suplencias.

El 20 de diciembre de 1940 se expide una nueva Ley Orgánica Municipal la cual no incluiría reformas sustanciales: únicamente prescribe la ampliación de municipios a 119, así como el período de los ayuntamientos a dos años ya que anteriormente era de uno; y especifica el tipo de contribuciones que constituirían los fondos del erario municipal.

Para el 25 de agosto de 1950, la legislatura local expide otra ley que si contiene grandes innovaciones respecto de la anterior ya que estipula que sólo podrán constituirse en municipio aquellas poblaciones cuyo mínimo de habitantes sea igual a 10,000; amplía el plazo de gobierno del ayuntamiento a tres años; reglamenta los requisitos que deberán llenar los pueblos que pretendan erigirse en municipios, la categoría política de las poblaciones y la calidad de los habitantes y vecinos del municipio; particulariza la forma de instalación de los ayuntamientos, cuando no se presenten completos a la ceremonia de toma de posesión los ayuntamientos salientes o entrantes; especifica las atribuciones de los ayuntamientos en materia de gobernación y seguridad pública, hacienda educación, comunicaciones y obras públicas, salubridad, asistencia pública y aguas, agricultura, ganadería, comercio, industria y trabajo, fomento forestal, mercados, ornato y alumbrado público, economía y estadística; especifica el contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno; crea las comisiones permanentes y transitorias compuestas por los mismos integrantes del ayuntamiento, para estudiar y dictaminar sobre los asuntos de competencia del ayuntamiento en general; fomenta el contenido del reglamento interior de los ayuntamientos; determina las atribuciones del presidente municipal en los ramos a que se ha hecho referencia, así como el contenido que debía contener su informe anual; se reglamentan los requisitos que debían reunir los auxiliares municipales: delegados, subdelegados, jefes de cuartel o sector y jefes de manzana, así como la forma en que serían nombrados; especifica las funciones del registro civil municipal; reglamenta la forma en que los ayuntamientos podrán concertar empréstitos y crea las Juntas de Mejoras Materiales y Acción Cívica, en sustitución de las hasta entonces llamadas Juntas Patrióticas.

En relación con la anterior, la Ley Orgánica Municipal de 1957, promulgada por el gobernador de la Entidad, Ing. Salvador Sánchez Colín, reagrupa en un solo capítulo los apartados relativos a la integración, instalación y funcionamiento de los ayuntamientos, suprime las atribuciones de los éstos y del presidente municipal en las distintas áreas de la administración municipal, las cuales se habían especificado claramente en el ordenamiento anterior, así como el contenido que debe tener el informe anual del presidente municipal; suprime a los jueces conciliadores como encargados de la administración de justicia en el municipio, creando en su lugar a los jueces menores municipales, supeditados al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los jueces de primera instancia de sus respectivos distritos judiciales; se fusionan en las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material las antiguas Juntas de Mejoras Materiales y Juntas de Acción Cívica; y desaparecen los capítulos relativos a las responsabilidades, renunciaciones, licencias y suplencias de funcionarios y empleados municipales.

El 5 de julio de 1973, expedida por el Gobernador Carlos Hank González, aparece una nueva ley orgánica más completa que las anteriores, pues es con ésta cuando en realidad se retoma aquel espíritu de fortalecimiento e independencia municipal, que motivó la expedición de la primera Ley Orgánica Municipal de la entidad en 1919. La nueva ley estableció 121 municipios como integrantes de la entidad; señala la obligación de los municipios de formular planes y programas para el cumplimiento de sus fines y el aprovechamiento de sus recursos; se crean y reglamentan las comisiones de planificación y desarrollo municipal y los consejos de colaboración; enuncia que, aparte del secretario y del tesorero, los ayuntamientos contarán con funcionarios y empleados que la administración pública requiera y señala la obligación de la elaboración del reglamento interior y su presupuesto; estipula la obligación a cargo del ayuntamiento de inscribir a sus empleados en el régimen de seguridad social establecido en el Estado, así como aquella consistente en la de pedir autorización a la Legislatura Estatal para la concertación de empréstitos, enajenación de bienes inmuebles y concesión de alguno de los servicios públicos; funda los juzgados populares; estipula los recursos administrativos de que pueden valerse los interesados para impugnar los acuerdos o actos de las autoridades municipales; fija las modalidades y bases mediante las cuales se podrán otorgar, cancelar o prestar los servicios públicos municipales; establece los casos en que se podrá inhabilitar a los miembros del ayuntamiento para los que fueron electos y la asesoría que el Estado brindará a los municipios. En los años siguientes a 1973, esta Ley Orgánica sufrió reformas, entre las que destacan las siguientes: el 10 de octubre de 1977 se incrementó el número de regidores de tres a cinco; también se

dispuso que los municipios, cuya población excediera de 150,000 habitantes, tuvieran siete regidores en lugar de cinco. El 9 de octubre de 1978 se introdujo otra reforma en el sentido de que los municipios que reunieran una población superior a 300,000 habitantes, tuvieran adicionalmente dos regidores más, electos según el principio de representación proporcional y que si el número de miembros del ayuntamiento excedía de nueve, entonces serían dos síndicos. El 16 de junio de 1980 se reformaron varios artículos, introduciendo los consejos de participación ciudadana, mismos que se agregaban a los consejos de colaboración municipal. Con esta reforma se pretendió activar la participación ciudadana en los ayuntamientos. Por lo que respecta a la impartición de justicia municipal, los artículos referentes a los jueces menores y juzgados populares, fueron derogados por decreto del 1° de abril de 1981, pues a partir de entonces pasaron a ser nombrados por el Tribunal Superior de Justicia. El 4 de marzo de 1982 se dispuso que las Comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarían con todos y cada uno de los presidentes de los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana de su correspondiente municipio.

Finalmente el 2 de marzo de 1993 se promulgó la vigente Ley Orgánica Municipal ordenada en siete títulos, cuyos puntos relevantes se pueden resumir como sigue:

En el Título I "Del Municipio" encontramos una serie de disposiciones de carácter general relativas a la naturaleza de esta Ley como ordenamiento de interés público, así como la determinación de su objeto relativo a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública en el ámbito municipal de la Entidad. Se prescribe la ampliación de municipios a 122 y se agrega en este título que las atribuciones de las autoridades municipales serán tanto las que señalen los ordenamientos federales, locales y municipales, así como las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios. La nueva ley incorporó a la denominación de los municipios los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales.

En el Título II "De los Ayuntamientos" se determinaron las reglas para regular la integración e instalación de los ayuntamientos, incluyendo la previsión de que en caso de que los ediles de representación proporcional, tanto propietario como suplente, no se presentaren a la toma de protesta del ayuntamiento electo, la exhortación se deberá entender en orden descendente a los siguientes regidores de la planilla respectiva. Se establece que la residencia oficial de los

ayuntamientos será en sus respectivas cabeceras municipales y que sólo con la aprobación de la Legislatura, dicha residencia podrá trasladarse en forma temporal o permanente a otro lugar del territorio municipal. A efecto de que esta nueva Ley fuera acorde con la Carta Magna Local y con las leyes que otorgan otras atribuciones a los ayuntamientos y amplían el ámbito de su competencia, se incorporaron las siguientes: proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal que permita profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal; formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y la eficacia de los servicios públicos municipales; así como la potestad de crear la Gaceta Municipal, como órgano de información y publicación de los acuerdos de cabildo. Asimismo, se desarrolla y precisa el procedimiento para la realización de los actos administrativos municipales que requieren autorización de la Legislatura, como el obtener créditos o empréstitos adicionales a los autorizados anualmente; enajenar bienes inmuebles del municipio o cualquier otro acto que implique transmisión de la propiedad de los mismos, su arrendamiento, comodato o usufructo, por un término que exceda al de la gestión del ayuntamiento; así como su desafectación del servicio público a que estuvieren destinados y su conversión a bienes propios o del dominio privado del municipio; y, finalmente, la aprobación de planes de desarrollo de localidades de conurbación intermunicipal. Se conserva la normatividad de la ley anterior en cuanto a la enajenación de bienes inmuebles, que necesariamente debe efectuarse en subasta pública, mediante procedimiento semejante al establecido en el Código de Procedimientos Civiles para los remates judiciales, salvo que se autorice en otra forma por la H. Legislatura, pero siempre respetando el derecho del tanto. Se dispuso que la celebración de los contratos de obra pública y la realización de la misma quedarían sujetas obligadamente a la ley de la materia. Para llenar la laguna existente respecto de las faltas temporales del síndico municipal, se propuso que las mismas serían cubiertas por otro síndico cuando haya más de uno; y que, de no ser así serían cubiertas por el miembro que designe el propio ayuntamiento. Dentro de este título se regula lo relativo a la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, por parte de la Legislatura, siguiendo los principios que al efecto señala el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, adecuándose los criterios sobre causas graves, especialmente en lo que hace a la suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento.

La importancia del Título III "De la Organización del Ayuntamiento" radica en el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliar la esfera de su competencia en los aspectos siguientes: representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio; y mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos. También a los síndicos se les señalan nuevas atribuciones, entre las que destacan las de tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia y las funciones de contraloría interna. Se determina y puntualiza el procedimiento democrático para la elección de autoridades auxiliares municipales, se enuncian sus atribuciones y también se especifican los actos que éstas no pueden realizar. Para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales, se faculta a las Comisiones del Ayuntamiento para que, previo acuerdo de cabildo, celebren reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar la opinión de sus habitantes; llamen a los titulares de las dependencias administrativas municipales para que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia; e incluso soliciten asesoría externa en aquellos casos en que sea necesario; además de coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación. Se establece que además de las comisiones permanentes del ayuntamiento, podrá haber transitorias. Se estipula con precisión que la elección de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal debe efectuarse en los plazos que establece la ley y, en su caso, de acuerdo a los calendarios complementarios que determine el ayuntamiento, señalándose como fecha inicial el último domingo de enero del primer año de la administración municipal y como fecha límite el 21 de marzo del propio año. Bajo la premisa de que la protección civil es una responsabilidad a cuya atención deben concurrir las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado, se incorpora la participación de todos los sectores de la sociedad a través de la creación de los Consejos Municipales de Protección Civil, como órganos auxiliares de las autoridades, para prevenir y enfrentar eventuales casos de desastre a través de la formación del voluntariado de protección civil. Asimismo, se amplían los cauces de participación para los vecinos con la reestructuración de la integración y las atribuciones de las comisiones de planeación para el desarrollo, adecuándose su terminología jurídica y facultando a los ayuntamientos para que, al inicio de su período constitucional, las integren con presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal y con personas representativas de la colectividad y/o que tengan un conocimiento técnico especializado de los asuntos de que éstas se ocuparán.

Por lo que se refiere al Título IV denominado "Régimen Administrativo", en el mismo se hace referencia a las Dependencias Municipales, que son las instancias del ayuntamiento en las que depositan el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, preservando contenido y denominación de la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, dependencias cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente. Se prevé la facultad del Presidente Municipal para que, previo acuerdo del ayuntamiento, pueda crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias existentes, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada Ayuntamiento. Tomando en consideración que la complejidad de la administración pública municipal amerita que sus funcionarios cuenten con la experiencia, capacitación y conocimientos que les faciliten el cumplimiento de sus funciones, se establecen requisitos de mayor preparación para los Secretarios de los Ayuntamientos. De igual manera, se actualizan los requisitos para los Tesoreros Municipales, al establecerse que deben tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo a juicio del Ayuntamiento y de preferencia que se trate de profesionistas de las áreas económicas o contables administrativas, con experiencia mínima en estas materias. Se consigna la integración de la Hacienda Pública Municipal, que en general se compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el Ayuntamiento respectivo. Se retoman los principios que contiene el Código Civil del Estado de México, con respecto a los bienes que conforman el patrimonio municipal, estableciéndose la clasificación de los mismos en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios o del dominio privado del municipio. Se crea la Contraloría Municipal a efecto de que la vigilancia de la transparencia en la aplicación correcta de los recursos del municipio, esté a cargo de un órgano dependiente de la autoridad que realiza estas actividades. Otro aspecto importante que se incluye en este título lo constituye el relativo a la Planeación, al incluirse un capítulo que contiene todo lo relativo a formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación tanto de los planes como de los programas municipales. En un capítulo especial se contempló la descentralización administrativa municipal, para establecer que los ayuntamientos, para una mayor eficacia de su administración pública y en la prestación de servicios, podrán solicitar a la H. Legislatura la creación de organismos públicos descentralizados. Por su importancia se regula la prestación de los servicios públicos municipales de acuerdo con los principios del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se establece que los servicios públicos estarán a cargo de los ayuntamientos y que podrán prestarse por ellos mismos, por sus unidades administrativas y organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el mismo Estado; o bien, mediante concesión a particulares, regulándose de manera precisa el

procedimiento correspondiente. Se incorpora al rubro de seguridad pública la existencia de cuerpos municipales de tránsito y de bomberos. Además, considerando que como los servidores públicos municipales están sujetos, en su actuación y funciones, a las responsabilidades administrativas previstas en la Ley, se estableció un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, a efecto de prever la normatividad para el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas, con la finalidad de lograr la continuidad en los programas de los ayuntamientos y, en consecuencia, estimular y reconocer esa actuación.

En el Título V "De la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos", se incorporó la creación de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras. En capítulo separado se simplifica y clarifica la interposición de los recursos y su sustanciación, estableciendo que será el síndico quien resolverá los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales en el recurso de revocación, excepto las del presidente municipal, que serán competencia del ayuntamiento. También se reafirma el derecho que asiste a todo particular afectado con una resolución administrativa, de poder impugnarla mediante la interposición de los medios de defensa previstos por la Ley.

El Título VI "De la Reglamentación Municipal", vino a determinar la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando Municipal, Reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen de los Ayuntamientos. Además precisa los contenidos mínimos del Bando que se promulgará en acto solemne y se difundirá, en su caso, mediante ediciones de amplia circulación, determinándose la aplicación del principio de publicidad legal de todos los ordenamientos de observancia general en el municipio, los cuales, para que tengan vigencia, deben publicarse en Gaceta Municipal o del Gobierno del Estado. En cuanto a las sanciones por infracciones a los ordenamientos municipales, se actualizan las mismas, adoptándose el criterio de fijar las multas en equivalencias de salarios mínimos, en lugar de cantidades en pesos, previniendo así su actualización automática.

Finalmente en el Título VII "De los Servidores Públicos Municipales", con el fin de precisar el criterio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y para efectos de responsabilidad administrativa, se definió quienes son servidores públicos municipales, constituyendo la base legal que permite, en su caso, aplicar la sanción correspondiente a aquel servidor público que no observa

las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De la descripción de los anteriores ordenamientos legales que ha tenido el Estado de México desde 1824, se desprende que, históricamente, los Ayuntamientos que han gobernado a los municipios mexiquenses generalmente han estado supeditados a las decisiones emanadas del centro. La autonomía municipal pretendida por los gobernantes de la Entidad, mediante la cual se pretendía el bienestar de los pueblos, fue negada, sistemáticamente, durante el siglo XIX, quedando plasmada en el papel como buena intención en el siglo pasado y en lo que va del presente, pues lo cierto es que ni aún con las últimas reformas, los municipios han alcanzado su tan anhelada independencia y fortaleza económica y política.

**CAPÍTULO 3.- LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA VIDA
MUNICIPAL EN EL ESTADO DE
MÉXICO**

"Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden."

INSCRIPCIÓN EN UNA PARED.
Berkeley. Universidad de California.

3.1 UN PERFIL GENERAL DEL ESTADO DE MÉXICO

En la actualidad el Estado de México se compone de 124 municipios, los que en su conjunto concentran el mayor número de habitantes por Entidad en nuestro país. De acuerdo con los resultados preliminares del XII Censo de Población y Vivienda publicados por el INEGI, el Estado de México tiene una población total de 13'083,359 habitantes⁵⁰ que lo sitúan en relación con las otras 31 Entidades Federativas como la más poblada.

El singular y vertiginoso proceso de crecimiento poblacional experimentado por el país durante las últimas décadas, tiene como ejemplo más fiel al propio Estado de México, pues no obstante que durante los años cincuenta éste contaba con un poco más de 1.4 millones de habitantes, en los tres decenios siguientes su ritmo de crecimiento fue tal que alcanzó la tasa sorprendente de 7.6% anual en la década de los sesenta y 6.8% en la de los setenta.

Para 1980 el Estado de México superaba los 7.5 millones de habitantes y para 1990 alcanzaba la cifra cercana a los 9.8 millones de habitantes. Tan rápido y sorprendente ha sido el crecimiento poblacional del Estado de México, que éste ha sido incluso superior al experimentado por el país en su conjunto, pues entre el período de 1950 a 1990, mientras el país triplicaba su población, el Estado de México la multiplicaba por siete.

Este proceso de crecimiento poblacional en el Estado de México, algunos estudiosos lo han vinculado y explicado como una consecuencia de la falta de un plan metropolitano o bien como una variable-efecto de la expansión de la Ciudad de México, pues al crecer ésta y rebasar los límites del Distrito Federal, llega a tocar territorio mexiquense dando lugar a lo que se denomina la zona metropolitana de la Ciudad de México.

El crecimiento explosivo de la Ciudad estuvo ligado al empuje de la industrialización a partir de la década de los cincuenta y se explica por la migración masiva hacia la capital de contingentes numerosos de campesinos

⁵⁰ INEGI. Tomado de Resultados Preliminares del XII Censo de Población y Vivienda 2000 en <http://www.inegi.gob.mx>

provenientes, en su mayoría, de las regiones vecinas. "El ritmo de crecimiento de la ciudad fue asombroso, con tasas cercanas a 5% anual entre 1959 y 1970 en estos años la expansión se dio en todas direcciones, alrededor de la ciudad central (los autores consideran ciudad central al área que ocupan las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez)... Se integraron a la ciudad unidades político-administrativas colindantes que incluyeron el área más próxima al Estado de México. Estas unidades fueron los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, que nacieron como zonas industriales y, posteriormente Ecatepec y Huixquilucan como zonas residenciales para aglutinar población de diversos estratos socioeconómicos. En etapas posteriores, las cordilleras elevadas al poniente y sur de la ciudad se convirtieron en barreras naturales que dificultaron (sin detenerla), la expansión de la mancha urbana, mientras que en los últimos decenios ésta alcanzó una mayor intensidad hacia el norte y oriente siguiendo la extensión natural del valle de México. El desarrollo de la metrópoli continuó, con la inercia derivada de la concentración de empleo y actividad económica, acompañado de procesos de tipo ecológico. Los usos de suelo se fueron transformando; grupos con ingresos altos abandonaron el centro de la ciudad y se agregaron principalmente a las zonas montañosas del poniente. Los migrantes rurales que de manera tradicional llegaban al centro, se reacomodaron posteriormente en fraccionamientos de nuevo desarrollo o en colonias populares, muchas de ellas de origen ilegal, ubicadas cada vez más alejadas del centro. Poco a poco las áreas de urbanización se fueron consolidando al instalarse comercios y servicios de primera necesidad"⁵¹

Municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y año de su incorporación al área metropolitana. (Datos hasta 1990)⁵²

1950	1960	1970	1980	1990
Tlalnepantla	Chimalhuacan	Atizapan de Z.	Atenco	Acolman
	Ecatepec	Coacalco	Cuautitlan Izcalli	Jaltenco
	Naucalpan	Cuautitlan	Chalco	Melchor Ocampo
		Huixquilucan	Chicoloapan	Nextlalpan
		Nezahualcoyotl	Ixtapaluca	Teoloyucan
		La Paz	Nicolás Romero	Tepotzotlan
		Tultitlan	Tecamac	Tultepec
			Texcoco	Zumpango

⁵¹ NEGRETE, MA. E., GRAZBOR, BRIS Y RUIZ. CRESCENCIO. *Población, Espacio y Medio Ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México. El Colegio de México. 1993. página 14.

⁵² *Ibidem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El crecimiento demográfico experimentado por el Estado de México a partir de la década de los años cincuenta, ha colocado a dicha Entidad en el primer lugar en la jerarquía de los Estados más poblados del país y es de esperarse que la tendencia no se modifique en los próximos, pues de acuerdo con las premisas establecidas para el futuro comportamiento de los componentes del cambio demográfico, se pronosticó un incremento neto a nivel nacional de poco más de 7.5 millones en lo que restaba del siglo XX y algo más de 20 millones de personas entre 1995 y 2010, dicho aumento estaría concentrado en el Estado de México con 1.5 y 4.4 millones respectivamente. *"No obstante los ritmos de crecimiento demográfico, se esperan pocos cambios significativos en la distribución territorial de la población, entre los más notables están el Estado de México que concentraba el 12.8% del total de habitantes en 1995 y abarcaría el 14.4% en 2010 y Veracruz y el Distrito Federal que perderían importancia relativa en el total nacional al disminuir su participación de 7.4% a 6.8% en el primero y de 9.3% a 7.9% en el segundo."*⁵³ De acuerdo con las anteriores proyecciones de población, para el año 2010 el Estado de México tendrá una población que rebasará la cifra de los 16 millones.

Cabe señalar que el singular patrón de crecimiento poblacional del Estado de México se distingue por un alta concentración territorial de la población en los municipios contiguos al Distrito Federal. De ahí que por ejemplo tan sólo ocho municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México concentren el 47.89% de la población total de la Entidad.

CONCENTRACION Poblacional DE LOS OCHO MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y CONTIGUOS AL DISTRITO FEDERAL⁵⁴

MUNICIPIO	POBLACION (Número de Habitantes)	%
Ecatepec de Morelos	1'620,303	12.38
Nezahualcóyotl	1'224,924	9.36
Naucalpan de Juárez	857,511	6.55
Tlalnepantla de Baz	720,755	5.51
Chimalhuacán	490,245	3.75
Atizapán de Zaragoza	467,262	3.57
Cuautitlán Izcalli	452,976	3.46
Tullitlán	432,411	3.31
Resto de los municipios	6'816,972	52.11

⁵³ PARTIDAS BUSH, VIRGILIO: *Proyecciones Estatales de Población, 1995-2010. Instrumento Básico de la Planeación Regional*, en La Publicación Demos-Carta demográfica sobre México, 1996, página 6.

⁵⁴ Fuente: INEGI, *Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.

3.1.1 Una entidad urbana.

El Estado de México, además de ser la Entidad más poblada del país, es también considerado como uno de los más urbanizados. Considerando como población urbana a las localidades de 2,500 habitantes o más, a nivel estatal el 84% de la población era urbana en 1990, mientras que el 65% vivía en el área metropolitana del Distrito Federal y otro 10% en la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca. En otras palabras, del total de la población mexiquense, el 75% era metropolitana, el 9% urbana y el 16% rural. Por lo que respecta a la población indígena, ésta alcanzaba 312,000 habitantes en 1990, cifra que representa tan sólo el 3.2% con relación al total de la población.

Para el año de 1995, utilizando el mismo criterio de 2,500 habitantes por localidad, para considerarlas como población urbana, tenemos que 10'018,556 personas vivían en localidades de 2,500 o más habitantes. Esto es, casi el 86% con relación al total de la población. Mientras que tan sólo 1'689,408 personas se localizan en localidades con menos de 2,500 habitantes.

3.1.2 Aspectos económicos

La población económicamente activa del Estado de México se concentra básicamente de la siguiente manera: un 53% en las actividades comerciales y de servicios, un 38% en las industriales y un marginal 9% en las actividades relacionadas con el campo.

Por lo que se refiere al Producto Interno Bruto del Estado de México, en 1990 éste totalizó 98,282.6 millones de pesos, destacando que las actividades primarias de la Entidad aportaron 6.7% del Producto Interno Bruto sectorial nacional, sobresaliendo la producción del maíz con un 11.1% a nivel nacional y segundo lugar por Entidad Federativa. La industria manufacturera del Estado es la división con mayor producto global y de la mayor participación a nivel nacional. De hecho, las actividades de este sector pueden considerarse como el motor del crecimiento económico del Estado y un aspecto importante para el perfil metropolitano que lo caracteriza.

3.1.3 Desarrollo y Bienestar

El bienestar puede definirse como un estado de plena satisfacción física y mental del individuo. Entre los indicadores más representativos del bienestar de la población, se encuentran aquellos que se refieren al nivel de educación formal, a la situación material de la vivienda y a las condiciones de salud.

Los tres aspectos mencionados, además de ser reconocidos como parte de la canasta de satisfactores esenciales, son los que se encuentran mejor documentados a través de los censos y encuestas. Si bien es cierto que no cubren la amplia gama de satisfactores esenciales que pueden incluirse en una concepción mínima del bienestar social, éstos sí reflejan con cierta exactitud la situación socioeconómica de la población, debido a que de ellos dependen muchos de otros elementos del bienestar.

Con datos obtenidos en 1990, el INEGI clasificó y ubicó al Estado de México como una Entidad Federativa de alto bienestar o bien con un bajo nivel de marginación. De esta forma, en escala de uno a ocho la Entidad fue calificada con siete en el nivel socioeconómico alto. Por su parte la CONAPO en 1993, con base en criterios de marginación, consideró que el Estado de México se ubica en un nivel medio, situándolo en el lugar 29 en la jerarquía de marginación entre las 32 Entidades Federativas de nuestro país.

En 1995, de acuerdo con la información más reciente obtenida por el INEGI, tenemos que la educación y el alfabetismo son características presentes en más del 90% de la población de entre 15 y más años de edad en la Entidad. De dicho rango de edad que representa el 64.8% del total de la población, se sabe que 7'041,851 personas son alfabetas, lo que representa el 92.75%. Mientras que sólo 538,211 personas, ubicadas en el mismo rango de edad, son analfabetas, representando el 7.08%. Las diferencias en los niveles de alfabetismo entre hombres y mujeres son mínimas ya que de la totalidad de la población alfabetada el 49.94% corresponde a los hombres, en tanto que el 50.06% a las mujeres. En el aspecto de analfabetismo se nota un margen considerable, también con la variable de género, pues de un total de 538,211 personas analfabetas, un 68.5% corresponde a las mujeres y un 31.4% se presenta en los hombres.

En cuanto a los indicadores de vivienda (INEGI 1995), se sabe que del total de las 2'437,704 viviendas particulares ocupadas, el 92% dispone de agua entubada, el 85% dispone de drenaje y casi el 98% dispone de energía eléctrica.

Sin embargo, por lo que respecta a las condiciones de salud, a diferencia de los indicadores mencionados con anterioridad, en el Estado de México se presenta una situación menos promisoría que en los demás Estados del país. Los niveles de mortalidad y morbilidad en el Estado son superiores a los que se registran en el país en su conjunto. En relación con la dotación de los servicios médicos, el hecho de que la Entidad se localice en el corazón del país, representa una ventaja en términos de acceso a una parte del equipamiento hospitalario que se concentra en el Distrito Federal, aunque los indicadores señalan una menor cobertura que los promedio nacionales en la dotación de recursos humanos (médicos y enfermeras) y en la capacidad de hospitalización.

3.1.4 Contexto político

Sin entrar en detalle, en términos generales se puede plantear que el Estado de México experimenta un proceso paulatino de apertura y alternancia en el aspecto político, prueba de ello lo constituyó primero el proceso electoral efectuado en noviembre de 1997 y posteriormente el del pasado dos de julio del año 2000 que a todas luces mostraron una nueva configuración geográfica electoral, de la que destacan, entre otras, las siguientes:

- La conformación de un Congreso Local con mayoría opositora,
- El aumento de la participación efectiva de la población principalmente en la última jornada,
- El deterioro de la presencia del Partido Revolucionario Institucional y
- El aumento significativo de los dos principales partidos de oposición, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, en las preferencias electorales, en algunos de los municipios más densamente poblados de la Entidad.

MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTIDO POLÍTICO QUE LOS GOBIERNA⁵⁵

MUNICIPIO	POBLACIÓN ⁵⁶ (Número de Habitantes)	PARTIDO ⁵⁷
Ecatepec de Morelos	1'620,303	PAN
Nezahualcóyotl	1'224,924	PRD
Naucalpan de Juárez	857,511	PAN
Tlalnepantla de Baz	720,755	PAN
Toluca	665,617	PAN
Chimalhuacán	490,245	PRI
Atizapán de Zaragoza	467,262	PAN
Cuautitlán Izcalli	452,976	PAN
Tultitlán	432,411	PAN
Valle de Chalco Solidaridad	323,113	PRI

Hasta aquí la exposición general de algunas variables e indicadores, que si bien no reflejan particularidades al interior del Estado, si nos permiten tener una visión general acerca del contexto en el que se encuentra el mismo. Información, datos e indicadores de tipo urbano, demográfico, índices de alfabetización, aspectos de bienestar, económicos y políticos, todos ellos que se relacionan con la existencia y creación de expectativas y aspiraciones de la población para decidir si ejerce o no sus derechos como individuo y sus deberes para con la sociedad de la que forma parte.

⁵⁵ En términos porcentuales el gobierno de la población de la Entidad se conforma de la siguiente manera: Partido Acción Nacional 38%, Partido Revolucionario Institucional 33.62%, y Partido de la Revolución Democrática 20.17%.

⁵⁶ INEGI, Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

⁵⁷ Instituto Electoral del Estado de México. Tomado de Resultados Finales de la Elección Ordinaria de Ayuntamientos 2000 en <http://www.icem.org.mx>

3.2 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hoy en día es común el oír hablar de participación, por lo que tal vez pudiera parecer absurdo el abordar dicho tema como punto de partida del presente análisis. Sin embargo, tal precepto no es sólo importante sino fundamental para el desarrollo del mismo, así comenzaremos por abordar una idea general de la participación, para después detallar algunas particularidades alrededor del concepto y su adjetivo en este punto.

"Participar" es un vocablo que etimológicamente deriva del latín *participare*, cuyo significado se traduce como la posibilidad de tomar parte en una cosa o acción. En otras palabras puede aceptarse como el acto por el cual un individuo desempeña determinado papel y establece ciertas relaciones con otros individuos que forman una colectividad. Así en un sentido amplio se puede afirmar que el término *participación* hace referencia a la acción, influencia y efecto que una persona ejerce al relacionarse voluntariamente con otros miembros de su entorno común. Al respecto el Dr. Mauricio Merino precisa *"...la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar."*⁵⁸ Ahora que en las sociedades modernas es imposible dejar de participar, pues aún la ausencia de participación total, constituye una forma de intervenir en las decisiones comunes. *"Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre."*⁵⁹

En efecto, participación es sin duda alguna un concepto bastante amplio, cuyo significado y connotación general permite asociarlo con una serie de categorías tales como: ayuda colectiva, colaboración, compromiso conjunto, esfuerzo coordinado, suma de voluntades, etc. Inclusive, nos remite a encontrar ciertas similitudes y semejanzas con otros conceptos que han sido empleados en

⁵⁸ MERINO, MAURICIO; *La Participación Ciudadana en la Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4, 2ª edición, México, Instituto Federal Electoral, 1995, página 9.

⁵⁹ *Ibidem.*, página 10.

otra temporalidad, latitud y contexto, como por ejemplo: tequio, trabajo, cooperación, ayuda o solidaridad.

Constituye una aportación importante para nuestro objeto de estudio la sencilla y amplia definición dada por el autor Mario Moya Palencia⁶⁰ en su obra *Democracia y Participación* al establecer que "...por participación podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad". De lo anterior se desprende que, bajo su perspectiva, la participación no se presenta en forma homogénea entre los hombres ya que ésta puede ser individual y/o colectiva, sin dejar de lado que además la participación, como proceso humano, siempre va a estar presente en todos los ámbitos de la vida. De ahí que se aluda constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Consecuentemente se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Bajo este criterio autores como José Mejía Lira⁶¹ ven a la participación como "el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados... y atendiendo un principio que se basa en la enorme posibilidad de la armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación, mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación y mecanismos de negociación que pueden favorecer ampliamente los niveles de bienestar social en las comunidades."

Por su parte la autora Yolanda Sentíes E. al abordar el concepto de participación calificado con el adjetivo de social, enfatiza que el mismo se refiere a "...la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida... Agregando que su noción toma como base al individuo, a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que, fundadas en un

⁶⁰ Citado por LAGUNAS A., MAURILIO, La Participación Comunitaria Municipal, Trabajo Terminal del Diplomado "La Administración Municipal", 1994, página 32.

⁶¹ Ibidem.

sistema y en acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores de marginalidad.⁶² De lo que se advierte que desde su punto de vista la participación encuentra sustento en la convivencia del hombre, dentro del espacio físico y geográfico que comparte con otros individuos; destacando además la idea de que la participación constituye el medio a través del cual las colectividades pueden acceder a una etapa de crecimiento y mejoramiento constante en su forma de vida, en el entendido de que en la idea de desarrollo va intrínseco el propósito de los individuos de superar los rezagos, de resolver los problemas que les atañen y con ello alcanzar sus objetivos comunes.

En opinión del Dr. Ricardo Uvalle Berrones⁶³ *"aludir a la participación ciudadana implica reconocer que en la democracia hay formas de complementación y expresión que dan vigor a los sistemas de gobierno. En este caso, la participación ciudadana es una opción que permite acercar el gobierno a los propios ciudadanos para fortalecer su representación e intervención en los asuntos del orden común. En la medida en que la ciudadanía participa en el destino que tiene que compartir, quiere decir que el gobierno y la administración pública son receptivos y abiertos a los valores y la dinámica de la vida pública"* De la opinión de este autor, se observa que se otorga un amplio sentido positivo a la participación ciudadana, toda vez que por una parte, la vincula con el fortalecimiento de las instituciones públicas y por otra, la ubica como un medio a través del cual la representación de los ciudadanos se robustece, en la medida en que éstos pueden tener acceso y tomar parte en la atención de los problemas y asuntos públicos que les afectan. Bajo el mismo enfoque, se percibe que en la medida en que el poder público sea abierto y receptivo podrá alentar la organización, iniciativa e intervención de los ciudadanos para sumar los esfuerzos de ambos.

En México la concepción de que la participación ciudadana representa un proceso mediante el cual se pueden democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal, es perfectamente compatible con nuestra realidad ya que en ese singular espacio de la vida social y política de nuestro país, la posibilidad de sumar voluntades particulares a una voluntad colectiva resulta factible, en virtud de que justamente aquí las relaciones entre los individuos son más estrechas y directas a

⁶² SENTIES E. YOLANDA; Organización de la Participación Ciudadana, México, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, 1987, página 24.

⁶³ Citado por LAGUNAS A., MAURILIO, op. cit., páginas 33 y 34.

través de la convivencia, el trabajo y construcción de sus destinos a partir del principio ineludible denominado identidad. En este contexto tenemos que la participación ciudadana en los municipios constituye un elemento indispensable para el desarrollo de sus comunidades. *"Es una actividad que representa un derecho del individuo y un deber de la sociedad. Y que se relaciona con la organización y el trabajo colectivo de un grupo de individuos que comparten un espacio físico en común, con objetivos individuales semejantes que los impulsan voluntariamente a compartir esfuerzos, compromisos, anhelos y problemas con otros miembros de la comunidad."*⁶⁴

En 1983, al modificarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la propia exposición de motivos de las reformas y adiciones de su artículo 115, se insistió en que el municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir la tarea nacional del desarrollo integral y nadie mejor que su comunidad organizada y activamente participativa es la que podía contribuir a un cambio de tal importancia. De las consideraciones expuestas podemos entender a la participación ciudadana en el ámbito municipal como *"la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento"*⁶⁵

La anterior definición incorpora una serie de elementos que permiten entrever que la participación ciudadana en el ámbito municipal refiere a la elección que realiza un grupo de personas organizadas con el objeto de colaborar en la solución de sus problemas y necesidades comunes. Bajo esta visión se concibe a la sociedad como sujeto activo y corresponsable en la atención de los asuntos del gobierno, abriendo la posibilidad de que la iniciativa y el vigor de los ciudadanos constituyan un elemento complementario para la autoridad. Además de que por una parte, reconoce y alienta el derecho de la ciudadanía para expresarse por medio de sus propuestas e iniciativas y por la otra, sugiere la necesidad de una

⁶⁴ AGUILAR RODRIGUEZ, DAVID en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.*, N° 34, abril-junio, 1997, página 25.

⁶⁵ INAP, *La Participación Comunitaria Municipal*, Guía Técnica 14, México, Coordinación de Difusión del Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, página 4.

sociedad informada a través del conocimiento tanto de sus derechos como de sus obligaciones, también otorga finalmente a la organización ciudadana la posibilidad real de tomar parte, es decir, participar en la etapa medular de los procesos de gobierno: la toma de decisiones.

En opinión del estudioso y analista de problemas urbanos Jordi Borja⁶⁶ la participación ciudadana *"es un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación. Y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen la posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente. La participación supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias y hasta las contradicciones, como hechos naturales y generadores de vida."*

Finalmente estamos en aptitud de llegar a una definición acerca de la participación ciudadana en el ámbito municipal, que nos lleva a tener en cuenta que la misma constituye un elemento indispensable para el desarrollo de las comunidades; que es una actividad que representa un derecho de los individuos y un deber de la sociedad, que se relaciona con la organización y el trabajo colectivo de un grupo de personas que comparten un espacio físico en común, con objetivos semejantes que los impulsan a compartir esfuerzos, compromisos, anhelos y problemas. En este orden de ideas la participación ciudadana "es una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, políticos o sociales; de influir en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno." De ahí que el poder público la haya concebido como el método ideal para percibir y captar el sentir real de las necesidades de los gobernados y que éstos vean en la misma una forma de vida y sustento de la democracia.

⁶⁶ Citado por LAGUNAS A., MAURILIO. *op. cit.*, página 36.

3.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el presente apartado se apuntarán algunas disposiciones jurídicas que nos permitirán conocer y comprender el marco legal que actualmente determina las reglas de la participación ciudadana en el ámbito municipal, concretamente en el Estado de México.

A pesar de la existencia de algunas limitantes en el ejercicio de la plena autonomía municipal, en el Estado de México los ayuntamientos llevan a cabo su participación en el proceso de planeación por medio de mecanismos e instrumentos tales como la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Centro de Población Estratégico. El proceso de planeación mencionado se encuentra inserto dentro de la vertiente de Coordinación del Sistema Nacional de Planeación, en el que se intuye que la instancia municipal puede constituirse como el auténtico espacio del gobierno local desde donde se puede promover el desarrollo social y económico de la comunidad.

A continuación se describen aquellos artículos señalados por distintos ordenamientos que determinan la importancia de la participación ciudadana como elemento auxiliar y complementario en las tareas y ejercicio del gobierno.

a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como bien es sabido, toda estructura social e institucional requiere de un marco legal normativo, que regule las relaciones sociales, políticas y económicas, de ahí que nuestra Carta Magna tenga como atribución fundamental la de proteger al hombre, tanto en su aspecto individual como social. Además de representar la ley suprema que sienta las bases para que la convivencia y el desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto se presente en forma equitativa, democrática y justa. En este sentido tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo correspondiente a las garantías individuales, precisa los aspectos fundamentales que otorgan a los ciudadanos mexicanos las bases para hacer patente su participación en los distintos ámbitos de gobierno. Así, en el

Título Primero, Capítulo I de nuestra Ley Fundamental encontramos los siguientes artículos que fundamentan la participación ciudadana:

"Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

Artículo 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

...

Artículo 4º.- ...)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta

por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del

sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.⁶⁷

Por otro lado tenemos que en el Título Primero, Capítulo II, bajo el rubro "De los mexicanos", encontramos el siguiente:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

...

II. Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de disciplina militar.

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.⁶⁸

⁶⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, Editorial SISTA, 2001, páginas 1-13.

Dentro del Título Primero, Capítulo IV, intitulado "De los ciudadanos mexicanos", encontramos los siguientes:

"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

...

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes...

...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos de concejales del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.⁶⁸

Corresponde al Título Segundo, Capítulo I, denominado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", el siguiente:

Artículo 41 fracción I párrafo segundo: "(...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos."⁶⁹

⁶⁸ *Idem.*, página 21.

⁶⁹ *Idem.*, páginas 22 y 23.

⁷⁰ *Idem.*, página 24.

Finalmente en el Título Quinto, denominado "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal":

Artículo 115 fracción II párrafo segundo: "(...) Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."⁷¹

b).- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Como se desprende de la Carta Magna de la Entidad, los artículos que refieren a la participación ciudadana en la misma, son los siguientes:

En el Título Segundo "De los Principios Constitucionales" tenemos:

"Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.

Artículo 10.- El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular.

Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

La ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio.

Artículo 12.- Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, su participación en los procesos

⁷¹ Decreto de fecha 28 de octubre de 1999, por el que el H. Congreso de la Unión tuvo a bien declarar reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

electorales estará garantizada y determinada por la ley. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

...

Artículo 15.- Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.

Artículo 17.- El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.⁷²

Del Título Tercero "De la Población", Capítulo Primero, denominado "De los Habitantes del Estado", encontramos:

"Artículo 27.- Son deberes de los vecinos del Estado:

I. Inscribirse oportunamente y proporcionar la información que se requiera para la integración de censos, padrones o registros de carácter público con fines estadísticos, catastrales, de reclutamiento para el servicio de las armas, civiles o de otra índole, en la forma y términos que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes establezcan;

⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, en Prontuario de Legislación Fiscal 2001. Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México, 2001, páginas 13-17.

II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal.

III. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la instrucción militar, en los términos que establezca la ley; y

IV. Las demás que esta Constitución y las leyes establezcan."⁷³

En el Título Tercero "De la Población", Capítulo Segundo, denominado "De los Ciudadanos del Estado", tenemos:

"Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I. Inscribirse en los registros electorales;

II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;

III. Desempeñar las funciones electorales que les asignen;

IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del estado y de sus municipios; y

V. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades."⁷⁴

Del Título Cuarto "Del Poder Público del Estado"; Capítulo Segundo "Del Poder Legislativo", Sección Primera, denominada "De la Legislatura" encontramos:

"Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades y en general, tratándose de la administración pública municipal; y

V. A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración."⁷⁵

⁷³ Idem., página 19.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Idem., página 24.

Del Título Cuarto "Del Poder Público del Estado"; Capítulo Tercero "Del Poder Ejecutivo", Sección Segunda, denominada "De las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado", encontramos:

"Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;

...

VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo;

...⁷⁶

c).- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

De acuerdo con su artículo 1º, esta ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. En atención a la misma y para efectos del apartado que nos ocupa a continuación se señalan los artículos correspondientes.

Dentro del Título II "De los Ayuntamientos", Capítulo Tercero, denominado "Atribuciones de los Ayuntamientos", tenemos el siguiente:

"Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

...

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

...

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

...

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

...⁷⁷

⁷⁶ Idem., página 34.

Por otra parte en el Título III "De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana", Capítulo Primero, intitulado "De los Presidentes Municipales", tenemos al:

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

...

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

...⁷⁸

Del Título III "De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana", Capítulo Cuarto, denominado "De las autoridades auxiliares", cabe mencionar:

"Artículo 56.- Son autoridades auxiliares municipales los delegados y subdelegados y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

Artículo 57.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos..."⁷⁹

Asimismo en el Título III "De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana", Capítulo Quinto, intitulado "De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales", se estipula:

"Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

I. Comisiones del ayuntamiento;

II. Consejos de participación ciudadana;

III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;

⁷⁷ LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, en Pronuario de Legislación Fiscal 2001, Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México, 2001, páginas 94-96.

⁷⁸ Idem., páginas 101 y 102.

⁷⁹ Idem., página 106.

*IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.*¹⁶⁰

Más adelante en el Título IV "Régimen Administrativo", específicamente en su Capítulo Quinto, destinado a la Planeación, tenemos:

*"Artículo 120.- En la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal, los ayuntamientos proveerán lo necesario para promover la participación y consulta populares."*¹⁶¹

Finalmente en el Título VI "De la Reglamentación Municipal", Capítulo Primero, denominado "Del Bando y los Reglamentos", se desprende lo dispuesto por el:

*"Artículo 161.- El Bando municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales."*¹⁶²

d).- Bando Municipal y Reglamentos.

Con base en el Capítulo Tercero del Título II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, referente a las Atribuciones de los Ayuntamientos, tenemos que la fracción I del artículo 31 indica que es atribución de los ayuntamientos expedir y reformar el Bando Municipal así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

De igual manera, en el Capítulo Primero del Título VI de la ley en comento, relativo a la Reglamentación Municipal, concretamente en el artículo 164 se establece que "Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal." Advirtiéndose además en el artículo 165 que: "Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que estime conveniente."

¹⁶⁰ Idem., página 108.

¹⁶¹ Idem., página 123.

¹⁶² Idem., página 133.

A este respecto es necesario no perder de vista que por las características de cada municipio y por las atribuciones que la ley contempla, éstos tienen la oportunidad de elaborar su propio Bando Municipal, de ahí que no exista homologación alguna en su estructura en la generalidad de los municipios mexiquenses. Sin embargo, en todos ellos se destinan espacios para incorporar en sus respectivos Títulos y Capítulos, lo relativo a la población, a la condición política de las personas, a los derechos y obligaciones de las mismas, a las autoridades y organismos auxiliares y por supuesto lo referente a la participación ciudadana en el ámbito municipal.

3.4 OBJETO E IMPORTANCIA

Toda sociedad se constituye por grupos de personas que actúan recíprocamente, que tienen actividades que se centran alrededor de una serie de objetivos comunes, que comparten creencias, actividades y conductas colectivas. Cuando se pertenece a grupos organizados con intereses afines, la relación personal es más directa y existen mayores oportunidades de establecer vínculos estrechos y definidos que logran un beneficio común.

Con la participación se establece una relación más estrecha entre vecinos y autoridades municipales, permitiendo que la población informe de sus necesidades a las unidades administrativas correspondientes, para que la solución a las mismas se ajuste más a la realidad social. También es posible ahorrar recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios públicos, porque la comunidad puede hacer aportaciones en dinero, en mano de obra voluntaria y en recursos materiales. Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades al no esperar a que éstas atiendan todos sus problemas, sino que la población mediante su participación procure resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general. Mas aún, ante un contexto generalizado en los tres niveles de gobierno permeado por una crisis económica, una fuerte escasez de recursos públicos, así como las cada vez mayores necesidades socioeconómicas de los habitantes.

Por lo que en términos generales, podemos establecer que el objeto de la participación ciudadana se materializa en la colaboración de los habitantes de la comunidad de manera voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales aspiraciones, demandas y problemas de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos impulsores del desarrollo y bienestar comunitario.

De ahí que en el ámbito y la vida local resulte de vital importancia la existencia de promoción, organización y reglamentación adecuadas de la participación ciudadana en las tareas del gobierno, pues de ello depende que toda la población del municipio se integre en una sociedad que constantemente

participe en la solución de problemas y en el proceso de desarrollo integral del municipio.

Si bien es cierto que los medios de comunicación pueden ser un poderoso instrumento en la formación de la conciencia nacional e internacional, también lo es que el interés individual en los asuntos públicos está más cerca de los problemas y de las aspiraciones del lugar donde vive cada cual, que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero, porque el ciudadano los conoce de primera mano. Es así como la vida de las comunidades, su grandeza y bienestar, dependen de las pequeñas o grandes tareas que de manera colectiva se realicen para mejorarla.

Por otra parte tenemos que "la experiencia nos demuestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y desinterés por parte de la ciudadanía, con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas existentes, a nivel municipal, estatal y nacional y por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha relación comunidad-autoridad."⁸³

En la actualidad, el municipio se enfrenta a problemas tan complejos que es imposible pretender que solamente con los recursos con los que cuenta desarrollará óptimamente sus funciones, por lo que promover el espíritu de participación en cada individuo, debe ser una responsabilidad institucional, con verdadera conciencia de colaboración y amplio interés por conocer las necesidades y problemas de la comunidad, así como los de la Nación en su conjunto.

No obstante, la interpretación de la organización y participación vecinal debe quedar muy clara desde el principio y así definida en la reglamentación correspondiente, pues no se trata de crear organismos anárquicos ni que sustituyan o actúen paralelamente al poder municipal, sino que participen vigorosamente en todas las tareas, pero con un principio de orden y de respeto mutuo.

⁸³ SENTIES E. YOLANDA; op. cit., página 27.

3.5 FINES Y BENEFICIOS

Resulta importante destacar ahora los fines y beneficios más significativos que trae consigo la participación ciudadana en los asuntos de gobierno. En primer lugar tenemos que con la participación se refuerzan los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades fortalece la confianza de la población en el entendido de que al poner en conocimiento de las instancias de gobierno correspondientes sus demandas, necesidades y sugerencias, permite que éstas actúen y den soluciones a sus peticiones con base en un conocimiento real del entorno social.

En este orden de ideas y de manera puntual, se puede decir que los fines y beneficios que persigue la participación ciudadana son:

- Propiciar un sistema de comunicación permanente entre las instituciones de gobierno y la población en general;
- Constituirse en el punto de partida para propiciar la apertura en las decisiones públicas;
- Fomentar el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos;
- Inducir en los ciudadanos un sentido de dignidad y valor;
- Constituirse en una metodología importante para promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades;
- Posibilitar que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por la gente, sean utilizadas y conservadas por ella misma;
- Propiciar una actitud de cambio e interés de la población en los asuntos de orden colectivo;
- Fomentar la organización, cohesión y solidaridad entre los habitantes de una misma comunidad;
- Favorecer la expresión pública;

- Crear nuevos mecanismos, canales e instrumentos a través de los cuales la población pueda influir en la toma de decisiones;
- Constituirse en el método ideal en que gobierno y sociedad trabajen conjuntamente con actitudes favorables y corresponsables en la búsqueda de desarrollo y bienestar social;
- Crear y recrear nuevas formas de gestión comunitaria;
- Favorecer el acercamiento del hombre hacia la democracia integral;
- Ampliar la base social y la gobernabilidad;
- Hacer de los hombres y mujeres sujetos activos en la construcción de su destino;
- Bajar los costos del desarrollo; y
- Propiciar el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de los servicios públicos.

Algunas de las bases que se deben tomar en cuenta para que se lleven a cabo los fines descritos son las siguientes:

Por una parte, la responsabilidad del ayuntamiento de planear y organizar los programas y acciones que atiendan a los intereses de la comunidad, así como proporcionar los servicios técnicos, recursos financieros y materiales necesarios que estén fuera del alcance de la población, para que ésta se presente en forma de organizaciones sociales o privadas que estén interesadas en realizar alguna actividad de beneficio común. También le corresponde proporcionar a la comunidad la información necesaria sobre las diferentes actividades del gobierno municipal, el avance de las obras públicas que realiza, así como la referencia de quienes ocupan cargos en el ayuntamiento.

Por su parte, la comunidad debe aportar su iniciativa y su trabajo en las tareas indicadas por el ayuntamiento, organizándose e incorporándose en los trabajos de los planes y programas de gobierno; además de orientar sus demandas mediante los medios señalados por el ayuntamiento, con el fin de que sirvan de base para sus acciones.

3.6 REQUISITOS Y PREMISAS

Para que la participación ciudadana pueda ser un elemento positivo en la vida municipal, una actividad colectiva para colaborar organizadamente con el gobierno, un método para saber el verdadero sentir de la gente, o bien un canal que una e identifique los intereses comunes entre autoridad y sociedad, es pertinente en primer lugar que los individuos, organizaciones y grupos tengan previamente satisfechas las necesidades básicas individuales y de sus familias; tales como: alimentación, casa, educación, salud y empleo. Pues ante la ausencia de éstas, las posibilidades de organización y participación ciudadana son muy reducidas.

Asimismo, la participación ciudadana requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos, e inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la misma sea considerada como uno de los principios rectores de la forma y estilo de gobernar.

Ante tales circunstancias, una forma y estilo de gobierno participativo en la sociedad actual deben tener como elemento distintivo y complementario el accionar coordinado e inteligente de ambos actores: autoridad y sociedad, y que éstos además tengan presente y consideren como parte de su marco de actuar común algunos de los siguientes requisitos y premisas.

a).- Como gobierno y sociedad:

- Cumplir en estricto apego a la norma jurídica con las obligaciones y responsabilidades ante la sociedad.
- Cumplir en estricto apego a la norma jurídica con las obligaciones y responsabilidades ante el ayuntamiento.

b).- Como gobierno:

- Dar a conocer los principios básicos que orientaran las acciones de gobierno.

- No debe imponer las formas de organización comunitaria, sino respetar las formas de organización tradicional que se dan entre los vecinos.
- Crear los canales y mecanismos suficientes para mantener informada a la sociedad en su conjunto.
- Promover con la mayor creatividad e ingenio la participación real de los habitantes del municipio en las tareas que realiza el gobierno, específicamente en su comunidad.
- Puede también promover y alentar nuevas formas que surjan del consenso e idiosincrasia social.
- Además de promover la participación, debe procurar afanosamente su reglamentación a efecto de propiciar que la colaboración de la sociedad sea permanente en las acciones de gobierno.
- Crear conciencia entre los habitantes del municipio sobre la importancia de la unidad e identidad como valores fundamentales para enfrentar los problemas en común.

c).- Como ciudadano:

- Estar informado sobre los principales problemas que aquejan a su comunidad.
- Concebirse como sujetos activos de su propio bienestar y no en meros objetos de la administración municipal.
- Mantenerse en estrecha comunicación con el gobierno, haciendo uso de sus derechos y utilizando los canales existentes para ello.

La participación ciudadana debe ser considerada dentro de las políticas públicas de gobierno como la forma más viable para responder a las necesidades, pues sin duda, ésta genera consensos, garantiza la gobernabilidad y el desarrollo integral del municipio, elabora propuestas y contribuye en la toma de decisiones para alcanzar el bienestar social.

Con base en lo anterior, tenemos que la participación ciudadana constituye un asunto de interés entre gobierno y sociedad, es un proceso que los une e identifica y que requiere para su positiva realización la existencia efectiva de canales institucionales y un contexto democrático para encontrar sentido y finalidad. La tarea no es nada fácil y, a nuestro parecer, el gobierno tiene la responsabilidad de sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abierta y resueltamente, para asumir que su organización y participación permanente, sistemática y voluntaria le otorgará la posibilidad de convertirse en constructor de su propio destino y no en el mero espectador que es cuando asume una actitud pasiva.

3.7 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una clasificación muy interesante, amplia y con cierto grado de especificación acerca de la participación ciudadana la podemos encontrar en la exposición realizada por el autor norteamericano Lester VV. Milbrath⁸⁴, quien al efecto decía que *"la participación podía ser **abierta**, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o **cubierta**, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona. Decía que la participación podía ser **autónoma**, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato, o por **invitación** de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades a favor de algún propósito en particular. Podía ser **episódica** o **continua** y también **grata** o **ingrata**, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes. La participación podía ser **simbólica** o **instrumental**, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o **verbal** y **no verbal**. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema. Y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social, en cuanto que el participante optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes. Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho. Ninguna de esas formas pretende cambiarlo todo, ni atenerse sin más a las órdenes dadas por los poderosos. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación: tantas como los individuos que forman una nación."*

Por otra parte para el ámbito municipal, la Guía Técnica No. 14 titulada "La Participación Comunitaria Municipal", editada por el Instituto Nacional de Administración Pública Municipal, tomando como premisa fundamental que dentro de una comunidad de personas, cualquiera que ésta sea, desde el momento en que éstas confluyen en un mismo espacio geográfico comparten necesidades e intereses y a partir de este hecho se organizan para tratar de hacer frente y

⁸⁴ Citado por MERINO, MAURICIO. op. cit., páginas 32 y 33

3.7 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una clasificación muy interesante, amplia y con cierto grado de especificación acerca de la participación ciudadana la podemos encontrar en la exposición realizada por el autor norteamericano Lester W. Milbrath⁸⁴, quien al efecto decía que *"la participación podía ser abierta, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o cubierta, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona. Decía que la participación podía ser autónoma, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato, o por invitación de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades a favor de algún propósito en particular. Podía ser episódica o continua y también grata o ingrata, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes. La participación podía ser simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o verbal y no verbal. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema. Y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social, en cuanto que el participante optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes. Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho. Ninguna de esas formas pretende cambiarlo todo, ni atenerse sin más a las órdenes dadas por los poderosos. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación: tantas como los individuos que forman una nación."*

Por otra parte para el ámbito municipal, la Guía Técnica No. 14 titulada "La Participación Comunitaria Municipal", editada por el Instituto Nacional de Administración Pública Municipal, tomando como premisa fundamental que dentro de una comunidad de personas, cualquiera que ésta sea, desde el momento en que éstas confluyen en un mismo espacio geográfico comparten necesidades e intereses y a partir de este hecho se organizan para tratar de hacer frente y

⁸⁴ Citado por MERINO, MAURICIO, *op. cit.*, páginas 32 y 33

encontrar una solución a sus problemas fundamentales, nos indica que surge así la participación comunitaria, cuyas modalidades y formas son: la participación formal, espontánea y organizada.

3.7.1 Participación formal.

En términos generales, este tipo de participación es aquella que marca la Ley. En nuestro caso particular viene a ser, la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el recientemente aprobado Código Electoral del Estado de México, en relación con los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el sufragio la manifestación de la voluntad política y social, por la cual se otorga la confianza al gobierno municipal. Por ello, esta situación lejos de debilitar tiende a fortalecer los vínculos establecidos entre la comunidad y el ayuntamiento sobre todo después de la elección.

En este tipo de participación formal, la población tiene el derecho y la responsabilidad de ser agente activo en la toma de decisiones de manera conjunta con los gobernantes que eligió, contribuyendo de esta forma en la búsqueda de respuestas y soluciones favorables a los problemas que enfrenta.

Otro elemento característico de este tipo de participación, lo constituye el derecho de los ciudadanos para participar en la planeación, situación que deriva en la circunstancia de que los planes, programas y acciones que el ayuntamiento emprenda deberán recoger invariablemente las demandas y aspiraciones de los diferentes sectores sociales integrantes del municipio.

En suma, *"esta forma de participación equilibra la posición entre los derechos y obligaciones de la comunidad y del ayuntamiento en la solución adecuada a los problemas comunes."*⁸⁵

⁸⁵ INAP, op. cit., página 7.

3.7.2 Participación espontánea.

La participación espontánea se entiende como aquella que se establece cuando los miembros de una comunidad sienten una necesidad o tienen que enfrentar un problema en común, de tal manera que los lleva a coordinarse y organizarse para tratar de solucionarlo por sí mismos, o bien proponer a las autoridades municipales las medidas que de acuerdo con el sentir de la comunidad son las más adecuadas para resolverlo.

En este tipo de participación, la organización de las acciones para atender y solucionar el problema puede quedar a cargo de un comité integrado por las personas de mayor reconocimiento entre los vecinos de la localidad, el cual va a tener la responsabilidad de trabajar de manera constante y coordinada hasta la obtención de una respuesta satisfactoria por parte de la autoridad, o bien hasta la total solución del problema.

Asimismo es importante destacar que un signo característico de este tipo de participación es el que se refiere al contexto singular bajo el cual opera ya que se presenta en situaciones de emergencia, por ejemplo en ciclones, epidemias, heladas, incendios, inundaciones, sismos, tornados, etc. *"Así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente, como campañas de vacunación, alfabetización, donación, reforestación, entre otras."*⁸⁶

Desde una perspectiva particular, la participación espontánea está representada más por actos de tipo individual que empujan a los ciudadanos -más preocupados e informados- a tomar parte activa en la solución de los problemas y que ven en su posibilidad y acto de participar una suma parcial que, aunada a la de otros impulsos y deseos de otros individuos, puede coadyuvar en la solución de un problema muy específico. De tal modo, encontramos por ejemplo actos como la donación espontánea y voluntaria a un banco de sangre, un donativo de dinero a la colecta de la Cruz Roja, la donación de juguetes, alimentos, cobijas, medicinas, etc., en una situación de emergencia. Lo cual demuestra hasta cierto punto la presencia de actitudes altruistas, de caridad y de preocupación por el prójimo. Este tipo de participación, si bien representa un apoyo poco frecuente en las actividades gubernamentales, debido al contexto bajo el cual se presenta, la

⁸⁶ Idem., página 8.

misma representa fielmente el primer eslabón en la ruta de la participación organizada.⁸⁷

3.7.3 Participación organizada.

La participación organizada, encuentra su soporte social en los grupos comunitarios y organismos públicos y civiles, entendiéndose como *"aquella que promueven las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de colaboración municipal y el propio gobierno municipal, para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de gobierno o bien realizar obras y acciones de beneficio colectivo."*⁸⁸

El objeto de este tipo de participación se circunscribe a la colaboración ordenada y permanente de los habitantes de determinado municipio en la solución de los problemas que se les presentan, así como el apoyo a sus autoridades para lograr el eficaz desarrollo de la comunidad.

Para el mejor aprovechamiento del alto grado de participación que constituyen estas diversas organizaciones, es recomendable que los ayuntamientos la promuevan y la reglamenten a efecto de garantizar su colaboración permanente en las acciones de gobierno.

⁸⁷ Imaginemos un incendio en donde los habitantes de una comunidad de manera individual y espontánea se comprometen a prestar ayuda a los vecinos que han resultado afectados. Así, mientras llega la autoridad, la coordinación sobre el rescate de las personas aún atrapadas, la atención médica a las que lograron salir parcialmente ilesas, el acordonamiento de la zona e incluso los intentos por sofocar el fuego, quedaron bajo la organización espontánea de los vecinos. Aunado a lo anterior otro vecino se dio a la tarea de llamar al Cuerpo de Bomberos y a la Cruz Roja, mientras que otro hizo algo similar al solicitar el Servicio Paramédico y la llegada de unidades de Protección Civil. Una vez que ha llegado la autoridad representada por alguna de las instituciones del poder público (bomberos, policía, Cruz Roja, etc.), éste asume la coordinación y el control del incendio, pues además de contar con el instrumental, capacitación, personal, equipo, etc., tiene la obligación ante la ciudadanía para hacer frente a un siniestro de tal magnitud. De esta manera, la participación espontánea y voluntaria de la sociedad se transforma en una especie de participación organizada bajo la coordinación de la autoridad correspondiente.

⁸⁸ INAP. op. cit., página 9.

3.7.3.1 Participación política.

Dentro del campo de acción de la participación organizada, se encuentra y destaca aquella que promueven los partidos políticos cuya importante función en las sociedades democráticas se acentúa en nuestros días. Por lo que en atención de su importancia merece se le considere en forma separada, toda vez que en la actualidad el fortalecimiento de las instituciones políticas, dentro de las que se encuentran los partidos políticos, permitirán al país el tránsito hacia una democracia más plena.

Se puede decir que la participación política partidista no es otra cosa que la participación de los ciudadanos en un partido político, al que se afilian voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla. Sin duda alguna, resulta trascendente que en las comunidades se promueva tanto la participación social como la partidista, de ahí que la autoridad municipal tenga el deber de alentar ambas.

Para la vida municipal es fundamental promover la participación social en las tareas del gobierno. Sin olvidar *"desde luego que la primera forma de participar en la configuración de un gobierno democrático es mediante el voto; es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el ayuntamiento o las auxiliares. En la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos."*⁸⁹

Al respecto el Dr. Mauricio Merino afirma: *"...la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la*

⁸⁹ BARRERA ZAPATA ROLANDO: La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México, en: El municipio mexicano de cara al siglo XXI, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, página 3

*participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada **sociedad civil** para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.*⁸⁰

3.7.3.1.1 Participación política y representatividad.

En las líneas anteriores, se ha hecho referencia a la importancia que tiene en la actualidad el proceso más racional y objetivo para la conformación de todo gobierno democrático: el voto. De hecho, cuando éste se manifiesta en su aspecto natural que es la participación política y ésta a su vez lleva al poder, se presenta el fenómeno de *la representación*, puesto que ambos conceptos (participación y representación) están íntimamente vinculados con la idea de democracia, porque en su aspecto político, la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos políticos de la comunidad y de convertirse en gobernantes mediante esa participación.

En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. A pesar de todo, la idea de participación suele gozar de mayor fama que la representación. *"De hecho el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la paralela que se ha formulado a ese otro concepto. Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la nación... Sin embargo, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente."*⁸¹

En efecto, la conjugación perfecta que expresan representación y participación se explica en los siguientes términos: por un lado tenemos que en

⁸⁰ MERINO, MAURICIO: *op. cit.*, página 29.

⁸¹ *Idem.*, páginas 12 y 13.

virtud de que la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles, se hace necesaria la existencia de la representación; y por el otro, que para que exista dicha representación, en la democracia, necesariamente se requiere del auxilio de la más elemental forma de participación ciudadana constituida por los votos de la ciudadanía.

Bajo las anteriores consideraciones tenemos que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya, por lo menos de manera embrionaria, un cierto criterio representativo. De ahí la vinculación entre los conceptos de participación y representación política.

3.7.3.1.2 Tipos de participación política.

Así como existen diversidad de conceptos sobre la participación ciudadana y sobre la de tipo político, de igual manera las clasificaciones existentes de las mismas nos muestran cómo el hombre asume diversas formas y utiliza variados mecanismos para organizar su participación y tratar de que sus intereses comunes encuentren espacio en el cuerpo social. Estas formas constituyen la representación más fiel de las diversas partes integrantes de la sociedad así como de la pluralidad de intereses que une y separa a las unidades de participación, que vienen a ser las sociedades intermedias que vinculan al individuo con la superestructura del poder. Hay unas naturales y otras creadas por las necesidades del desarrollo. Tradicionalmente se hablaba de que la sociedad intermedia natural era la familia, pero con el desarrollo, la revolución industrial, el capitalismo y después del arribo de las nuevas tendencias sociales, con la complejidad de la vida moderna, la tecnología, el intercambio, el comercio, las guerras, etc., en el último siglo y medio se ha venido conformando una serie de sociedades intermedias, entre las que tenemos a la escuela, la universidad, el partido político, el sindicato, los grupos de comerciantes, de productores, de distribuidores, de consumidores, los grupos de interés o de presión, las asociaciones gremiales, las profesionales, las culturales y más recientemente las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), en fin, todos esos grupos en los que se descompone la sociedad moderna, pero que contribuyen a integrarla sirviendo de vínculo entre la estructura del poder y el individuo.

En términos generales, de manera puntual, se distinguen tres clases de participación política y que son a saber:

1.- Participación política institucional.- Entendida como aquella que conduce a la representación a través de mecanismos como el sufragio, el referéndum y el ejercicio de los cargos populares.

2.- Participación política cotidiana.- Si bien es cierto que ésta no necesariamente conduce a la representación, si se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión y no está orientada hacia la propuesta de candidatos o representantes para los órganos de poder, sino a ejercer cierta influencia en quienes detentan en ese momento dichos órganos y así incidir de alguna manera en la conducción del Estado.

3.- Participación política revolucionaria.- Este tipo de participación se manifiesta cuando la sociedad, o un sector importante de ésta, dadas las condiciones económicas, sociales y políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de modificar las instituciones o las relaciones con el gobierno, es a través de un cambio violento, de un proceso revolucionario y que históricamente ha mostrado ser una forma de participación política muy costosa (en términos de la pérdida de vidas humanas).⁹²

3.7.3.1.3 Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa.

La evolución presentada por las formas de participación política ha dado lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir los que abogaban a favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre el pueblo y los responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes. Si bien es cierto que en la actualidad las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas, todavía es posible encontrar a los defensores de la democracia radical.

⁹² Cfr. MOYA PALENCIA, MARIO: Democracia y Participación, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1982, páginas 21-37.

Como bien lo indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es "*...el gobierno o el poder del pueblo*".⁹³ No obstante, la filosofía política distingue entre "democracia directa" y "democracia representativa", dando a los dos términos connotaciones distintas, ya que se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder. Se trata de una democracia en la que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Como claro ejemplo de esta forma de democracia tenemos el de la sociedad ateniense, siendo las características de la democracia griega las que más se acercan al ideal de la democracia directa, ya que el conjunto de los ciudadanos participaba de manera directa y continua en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. En nuestros días, es posible advertir la práctica de la democracia directa en ciertos cantones suizos.

El ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre sus integrantes se dan cara a cara, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico muy alto.

En términos concretos, Sartori distingue dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo expuesto con anterioridad y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, esta última supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos de la vida moderna en la cibernética hacen que dicha posibilidad no sea tan fantástica como pudiera parecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política. El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora pudiera parecer exagerada, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa. Además de los problemas técnicos, asociados al tamaño y complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta deficiencias, tales como la posibilidad de manipulación, que se presenta mediante el recurso de la demagogia y que en la

⁹³ SARTORI, GIOVANNI; Teoría de la Democracia Tomo 1. 1ª Reimpresión, México, Editorial Porrúa, 1989, página 41.

democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de decisiones que habrán de tomarse.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa, definida por el propio Sartori como "...una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen."⁴

En sus orígenes la noción de representación no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. Se debe a Thomas Hobbes el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, distinguiendo a la persona natural, cuyas palabras y acciones son propias, de la persona artificial, que encarna palabras o acciones de otras personas. Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, los conceptos representación y participación política se vinculan, así James Madison, en su obra *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para dicho autor, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses, pues considera que mientras éstos y las facciones constituyen una amenaza para el bien común, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio.

El vínculo entre intereses y representación política es expresado de manera clara, en los escritos de autores como Bentham y Mill, para quienes la representación constituye la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno, procurando la elección frecuente de los representantes, pues ello garantiza que los mismos actúen acorde a los intereses de sus electores.

Por su parte John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, aboga también a favor de la democracia representativa y tratando de unificar los argumentos de los autores mencionados con anterioridad establece "un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio

⁴ Idem., página 150.

*de libertad (...), constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante*⁹⁵

En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa, destacan que en ésta la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. De esta forma, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad, así las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y de sus evidentes virtudes en las sociedades del mundo contemporáneo, los defensores de la democracia directa han propugnado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Dichos mecanismos son el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato, los que comúnmente conocidos como instrumentos de la democracia directa, más bien lo son de la semidirecta, dado que operan dentro de sistemas predominantemente representativos.

⁹⁵ Citado por PRUD'HOMME, JEAN-FRANCOIS. Consulta Popular y Democracia Directa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 15, México, Instituto Federal Electoral, 1997. 56 páginas

3.8 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el caso específico del Estado de México y retomando elementos de la clasificación antes mencionada, tenemos que la participación ciudadana hasta ahora predominante y más útil en la colaboración con las autoridades, ha sido aquella que ha tenido como canales institucionales los reconocidos en las disposiciones normativas, lo cual hace referencia a la participación formal y desde luego también aquella que se ha promovido y realizado por conducto de los grupos públicos, políticos y civiles, o bien, la participación organizada.

A continuación se hará una alusión general a las vías institucionales que contempla la vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁹⁶, algunas de arraigada tradición y otras novedosas, surgidas como respuesta del gobierno ante un contexto social y distinto y en constante transformación, producto de un rápido crecimiento poblacional, la expansión de los procesos de urbanización de la entidad y por supuesto el papel más activo, exigente y protagónico que han asumido los ciudadanos en busca de mejores condiciones de vida, bienestar, desarrollo, justicia y democracia.

a).- Consejos de Participación Ciudadana.- Considerados como organismos auxiliares de los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla realizar el gobierno municipal. En términos generales, podemos decir que constituyen instancias primarias de organización comunitaria y medios de comunicación entre los vecinos y las autoridades municipales para una adecuada administración municipal en materia de prestación de servicios públicos y realización de obras en beneficio de la comunidad.⁹⁷

b).- Organizaciones Sociales.- Son órganos cuya existencia se encuentra debidamente prevista en los artículos 77, 78 y 79 de la vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Su creación y funcionamiento deben promoverse por los Ayuntamientos, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades. Debido al carácter popular que la

⁹⁶ Cfr. Capítulo Quinto del Título III del ordenamiento de referencia.

⁹⁷ Vid infra. Ver Capítulo 4.- Los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, en el presente trabajo.

propia Ley les atribuye se integrarán con habitantes del Municipio, designados por ellos mismos y sus actividades podrán ser transitorias o permanentes, de acuerdo con el programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar. Los ayuntamientos podrán coordinarse con estas organizaciones e incluso destinar recursos para la prestación de servicios y la ejecución de obras públicas.

c).- Consejos Municipales de Protección Civil.- Cada ayuntamiento en el Estado de México podrá formar un Consejo Municipal de Protección Civil, el cual estará presidido por el ejecutivo municipal y tendrá funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado en lo relativo a la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones necesarias para atender situaciones de emergencia y desastre que dañen y perjudiquen a la población del municipio. Entre las principales atribuciones y responsabilidades que tiene este órgano destacan:

- Elaborar y difundir, durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento, un Atlas de Riesgos Municipal, en donde se tendrán que identificar aquellos sitios que por sus características particulares puedan provocar situaciones de emergencia, desastre o calamidad públicas;
- Formular planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger en forma eficiente y oportuna a la población en caso de desastre;
- Definir y poner en práctica con otras instancias de gobierno y los sectores social y privado del municipio los instrumentos de concertación necesarios para coordinar acciones y recursos que posibiliten una mejor ejecución de los planes operativos;
- Coordinarse con los sistemas estatal y nacional de protección civil;
- Formar y establecer los órganos y medios que promuevan y aseguren la participación de la comunidad, las decisiones del gobierno y las acciones del Consejo, a través de la creación del Voluntariado de Protección Civil; y
- Operar un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil a favor de la población municipal.

d).- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.- Esta comisión en particular, representa una importante vía y mecanismo de participación que se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, propositivo, consultivo y asesor de la autoridad municipal, cuyos objetivos fundamentales están orientados para hacer más participativo y democrático el proceso de planeación municipal. Este órgano contará con al menos cinco miembros, encabezados por quien designe el ayuntamiento y en el que podrán participar ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, e incluso, los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana. La duración de su encargo es igual al del período de la administración municipal y no se establece límite alguno respecto del número de miembros que pueden integrarla, pues podrá tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones.

De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dicha Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
- Realizar estudios y captar información necesaria para cumplir las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
- Comparecer ante el cabildo cuando este lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les turne el ayuntamiento;
- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; y
- Proponer al cabildo su reglamento interior.

Desafortunadamente, en la práctica, la distancia de éstos propósitos bien intencionados de cara a la realidad es muy significativa ya que aún subsisten problemas que impiden su cumplimiento. El principal es que muchos ayuntamientos no constituyen este órgano y cuando lo hacen, no hay la suficiente comunicación entre comisión y ayuntamiento. En consecuencia, se suprime un canal de participación haciendo que la planeación sea un mero ejercicio técnico vertical y autoritario, sin posibilidad real de concreción como medio transformador de las condiciones de vida en el Municipio.

e).- Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.- Desde el punto de vista del Gobierno del Estado de México, la Contraloría Social⁹⁸ forma parte de un nuevo esquema de gestión gubernamental, que tiene como soportes fundamentales a la descentralización administrativa y la promoción de la gestión comunitaria. Esta vertiente de acción intenta dar respuesta a las demandas de la sociedad en aras de la existencia de una nueva transparencia y responsabilidad pública en los actos de las autoridades. De ahí que vean en ella un mecanismo valioso para lograr la democratización del ejercicio de la función de control y establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad.

A partir del año de 1995, en el marco del Convenio de Desarrollo Municipal y del Programa de Inversión Estatal, la Contraloría Social se ha convertido no sólo en una actividad que día con día los ciudadanos de la Entidad han ido asimilando como parte fundamental de su relación con el gobierno, sino también en una nueva experiencia y cultura en materia de control, que modifica y hace más transparente las relaciones de la autoridad con la sociedad.

⁹⁸ "La Contraloría Social se concibe como la participación organizada de la población en la vigilancia de las acciones de gobierno con el propósito de auxiliar en el control formal que se ejerce para asegurar que las mismas se cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y apego al marco normativo correspondiente.", en Gobierno del Estado de México, Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, página 6.

Por esto, el programa de Contraloría Social ha sido una respuesta institucional del Gobierno del Estado de México para apoyar a la sociedad en la organización de sus actividades de control y vigilancia, especialmente en la ejecución de obra pública tanto estatal como municipal, que realiza sobre la actuación de la administración pública. Su fundamento se encuentra en el entusiasmo y la energía social que la sociedad mexiquense ha demostrado para involucrarse y participar activamente en los asuntos públicos.

Como rasgos característicos de dicho programa, podemos destacar los siguientes:

- La organización y el estímulo a la participación ordenada de la comunidad para vigilar y supervisar el desempeño social;
- El apoyo y reconocimiento a la existencia de formas naturales de control y vigilancia que la comunidad utiliza tradicionalmente;
- El fortalecimiento a la corresponsabilidad de la sociedad con el gobierno, fomentando un ejercicio democrático de la función de contraloría;
- El fomento acerca del uso del Sistema Estatal de Orientación, Quejas y Denuncias; y
- Constituirse como un instrumento de apoyo al control formal que ejerce la Secretaría de la Contraloría.

Entre los objetivos que busca el Programa, encontramos los siguientes:

- Promover la participación organizada de la población en las funciones de control, a través de la integración de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia⁹⁹
- Propiciar que los servidores públicos estatales y municipales manejen los recursos con estricto apego a la norma jurídica correspondiente, al sentirse

⁹⁹ Considerados como "órganos auxiliares del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, responsables de la supervisión de la obra pública estatal y municipal, electos democráticamente en asamblea general de los ciudadanos beneficiados con su construcción". Ibidem.

vigilados por los mismos usuarios de las obras o servicios que proporciona el gobierno; y

- Complementar y fortalecer, a través de la participación social, el control institucional fundamentalmente en aquellas áreas que directamente inciden en las condiciones materiales de vida de los habitantes del Estado.

Por lo que se refiere a la integración de los Comités, sus cargos serán honoríficos y para su funcionamiento contarán con un Contralor Social, un Subcontralor Social "A" y un Subcontralor Social "B", con igual rango entre ellos, los cuales serán electos en forma democrática (en asamblea), en la que podrán participar aquellos vecinos que directamente se vean beneficiados por las obras y acciones ejecutadas con recursos estatales y/o municipales.

***CAPÍTULO 4.- LOS CONSEJOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
MUNICIPALES EN EL ESTADO
DE MÉXICO***

"El castigo de quienes se niegan a ocuparse de los asuntos públicos está en que esos asuntos caen en manos de quienes son menos virtuosos que ellos."

PLATÓN

4.1 ANTECEDENTES GENERALES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación popular en las tareas de interés común ha existido en México desde tiempos muy remotos y ha representado un apoyo considerable en el desarrollo de la vida social del país a través de la historia. Sin embargo, cabe reflexionar sobre los beneficios obtenidos mediante las formas tradicionales de colaboración y analizarlos paralela y comparativamente con la estructura y resultado de los organismos que en la actualidad se encargan de realizar este tipo de esfuerzos comunitarios.

Al estudiar las diversas formas de cooperación, a través de su contexto histórico social, se puede contemplar la raíz de las motivaciones que generan esta acción colectiva y coordinada.

Todas las formas de colaboración ofrecen alguna enseñanza, sobre todo si se logran definir los aspectos que vinculan a la población. Estas experiencias constituyen la base para hacerlas subsistir, o bien para renovarlas, de tal manera que sus respuestas correspondan a las necesidades cuya satisfacción exige la sociedad moderna.

En el devenir histórico del hombre es posible advertir diversas actitudes, orientadas al mejoramiento y fortalecimiento de su vida en sociedad ya que desde tiempos muy remotos aprendió que separado de los demás su existencia sería precaria y limitada; en consecuencia, el espíritu de llevar a cabo sus actividades por medio de esfuerzos conjuntos para fines comunes, pasó a formar parte de la conducta natural de los hombres.

4.1.1 Sistemas tradicionales de ayuda mutua.

Sin lugar a dudas, la idea de mejorar sus sistemas de vida en sociedad, ha sido una de las preocupaciones permanentes y fundamentales de la humanidad a lo largo de su historia.

Las sociedades antiguas en sus aspectos rituales, organizativos, y en su contenido referencial de creencias, manifiestan fenómenos de interfueronabilidad con elementos de orden paternal, económico y espacio social. En consecuencia, el orden político es encabezado normalmente por un líder natural que es el más viejo, el más conocedor de la religión, o el más fuerte; personas que en realidad fueron los dirigentes legítimos e institucionales en las sociedades de la antigüedad.

En este tipo de sociedades encontramos que las formas de colaboración se presentaban principalmente en el aspecto del trabajo corporativo, manifestándose de dos maneras denominadas: "*dar mano*" y "*fajina*". La colaboración en ambos casos era solicitada por medio de algún pariente, amigo, compadre o vecino, para construir casas, levantar cosechas, limpiar milpas, participar en las tareas de funerales, hacer el desmonte del terreno, etc. "*Dar mano no tiene ninguna retribución monetaria, sólo la invariable promesa de cumplimiento de la persona a quien se auxilió, cumpliéndose así el fenómeno de reciprocidad que hace posible tal actitud; la mano vuelta, obliga al que la pide a dar de comer a los que la dan y funciona en relación a la escasa demanda que -en la relación indígena- tiene el trabajo asalariado, además los vínculos de parentesco permiten y generan la reciprocidad laboral de mano vuelta, situación que hace que sea una sociedad de comunidad cooperativa.*"¹⁰⁰

El *Tequio*, fue una institución precortesiana gracias a la cual fue posible la movilización de grandes masas humanas para la construcción de las extraordinarias obras con que hoy en día nos seguimos maravillando en las ciudades de Teotihuacan, Teotenango, Calixtlahuaca, Tenayuca y Malinalco, entre otras, así como en el Templo Mayor de la Gran Tenochtitlan, que representa la grandiosidad del Imperio Azteca; todas ellas quedaron comprendidas entre las obras magnas construidas mediante la aportación masiva de faenas de trabajo en obras de utilidad pública.

No es desconocido que durante la Colonia, los caminos, los acueductos, los templos y las catedrales se edificaron mediante el sistema de trabajo común. El mismo cura Don Miguel Hidalgo y Costilla forjó el progreso del pueblo de Dolores por medio del trabajo organizado de quienes pudieron integrar talleres de alfarería, de herrería, siembra de vides y hasta grupos artísticos que determinaron su

¹⁰⁰ SENTIES E. YOLANDA: op. cit., página 32.

ascendencia moral sobre el pueblo que, aspirando a la libertad, hizo la Guerra de Independencia.

Entre los zapotecas funcionó como sistema de ayuda mutua la *guelaguetza*. De acuerdo con Don Antonio Gay¹⁰¹, en su obra "Historia de Oaxaca" esta organización es un don gratuito que ofrecen todos los que lo tienen al que lo necesita y que lleva consigo la obligación de la reciprocidad; es en general, el sistema de cosecha, o de cualquier labor que en cooperación recíproca hacen los vecinos de una región, o bien los obsequios o presentes que por simple cortesía o a título de discreta protección se hacen entre sí las familias. Tratándose de un acto de solidaridad y cooperación que se manifiesta en actos trascendentales, nacimientos, matrimonios y muertes, regalos que deben ser correspondidos con el mismo valor y calidad de los que se reciben. De mayor importancia son los regalos en los matrimonios y en los velorios.

La *guelaguetza* más importante e intensa entre los zapotecas de Oaxaca se presenta en la agricultura, a través de ésta se resuelven los trabajos consistentes en el arado de los campos, la recolección de las cosechas y las mejoras territoriales, resolviendo además con ello problemas habituales que suelen presentarse en el medio rural, tales como: la imposibilidad de pagar en efectivo la mano de obra, la desocupación y, aun en ciertas personas, la resistencia a desempeñar oficios de peones.

Es de señalarse que la organización de la comunidad se ha aprovechado incluso para fines religiosos y así se demuestra con la institución de las *mayordomías*. En efecto, dicha colaboración se presenta cuatro domingos antes de la fiesta de los pueblos, la llevan a cabo las viudas, que cargan al Santo que va a tener fiesta, en compañía del mayordomo, de sus dos diputados que lo auxilian con bienes y trabajo, y los principales miembros de la junta parroquial. La *mayordomía*, es la función directa que ejerce una persona en el seno de una asociación religiosa y cuya función primordial no es otra que la de celebrar la fiesta del santo de la devoción del grupo. Semejante tarea entraña prestigio y respeto social, a la vez que impone cargos económicos que todos los participantes comparten.

¹⁰¹ Citado por SENTIES E. YOLANDA, *Ibidem*.

En la mayoría de los casos de colaboración, encontramos que ésta se da en torno al personaje que reúne los requisitos que los valores sociales imponen, que sólo funciona cuando se trata de problemas comunes o de situaciones en que cualquiera se pueda encontrar y requerir ayuda, y normalmente no trasciende al ámbito local, que esos problemas comunes varían junto con los valores sociales y que de hecho son el móvil más fuerte para la cooperación.

En la actualidad todavía existen algunos resabios de comunidades que se ayudan mutuamente, sobre bases de reciprocidad y parentesco.

Al lograrse la Independencia de nuestro país en el siglo ante pasado, los grupos liberales influyeron en la ideología preponderante de la Nación y al destacar la importancia del individuo, así como de sus garantías individuales, dieron origen a interpretaciones equivocadas que incidieron en la destrucción de las organizaciones comunales tradicionales, las cuales basaban la solución de sus problemas en el trabajo cooperativo y recíproco. Ello produjo que el planteamiento de los problemas ante el gobierno, antes comunal, se reemplazara por el individual, lo que dificultaba a éste enfrentarlos de manera conjunta.

A partir de la Revolución, la concepción del liberalismo del siglo ante pasado fue superada por una nueva, que conservando lo mejor de aquella como lo eran las garantías individuales, introdujo un nuevo espíritu social en nuestro sistema de vida, como se pudo ver en la estructura de la propiedad de la tierra (privada, ejidal y comunal), lo que además, en gran medida, reflejó la intención de rescatar las formas de organización más arraigadas entre la población.

4.1.2 Las Juntas Auxiliares.

A finales del siglo XIX, nuestro sistema municipal fue blanco de graves interferencias, que limitaron en todos los órdenes las funciones de los ayuntamientos. Dicho fenómeno obedeció sin duda a una situación general, de centralismo político por un lado y de absoluta carencia de visión por el otro, para propiciar el desarrollo de nuestras instituciones populares

Si en lugar de buscar soluciones accidentales, se hubiera impulsado de manera efectiva la genuina organización municipal, los resultados habrían sido otros muy distantes de esa situación tan deprimente, en que la vida comunal se debatió bajo la administración dictatorial del General Porfirio Díaz. En virtud de que su régimen parecía temer a lo que llamaba el "populacho", las aparentes soluciones que puso a prueba fueron de estricto carácter aristocrático, mediante la selección y no a través de la colaboración vecinal.

De esta manera, una de las pretendidas soluciones propuestas por el régimen porfirista, para la aducida insuficiencia de la organización municipal, la constituyó el establecimiento de las denominadas Juntas Especiales o Auxiliares. Dichas juntas, formalmente, dependían de los Ayuntamientos, pero en realidad actuaban como cuerpos con personalidad propia. Sus miembros, por lo general, no se renovaban periódicamente, lo que les restaba popularidad, además de que eran seleccionados entre los individuos considerados como prominentes, situación que acababa por entronizar a las élites en la resolución de los asuntos comunales, cuya naturaleza no podía ser ajena a las clases populares y a quienes prácticamente se les pasaba por alto.

Las Juntas Auxiliares se integraban para la administración de algún ramo del servicio, como el de beneficencia por ejemplo, o bien para la ejecución de alguna obra determinada, entre ellas, la de desagüe, la de saneamiento, la de erección de monumentos y ornato, la de alumbrado, etc. Como llegaban a invadir atribuciones reservadas a los ayuntamientos, consecuentemente debilitaban la esfera de acción de las administraciones municipales en sus renglones de mayor efecto, es decir, en las empresas comunales de emergencia.

En apariencia las Juntas no eran sino auxiliares o delegadas de los cuerpos municipales, pero su constitución desgajaba la unidad en la administración local. A pesar de que las funciones encomendadas a las mismas, estaban comprendidas en la misión natural de los cuerpos municipales, la justificación de su existencia se fundamentaba en el pretexto de asegurar la honrosa y acuciosa aplicación de los fondos destinados a determinado objeto de beneficio común.

El pretexto señalado no hace otra cosa que acusar la viciosa manera en que el Porfirismo "enfrentó" el problema de la insuficiente organización municipal.

Al efecto, si los ayuntamientos de la época no eran dignos de la confianza de los poderes ni de la sociedad, ello quería decir que había una base falsa en la organización local de la época. Entonces, ¿por qué no se abordó de raíz el problema y se procuró una reforma que garantizara a los municipios un funcionamiento eficaz?. La respuesta es simple, como el Porfirisismo menospreciaba todo sistema emanado de la genuina voluntad popular, sencillamente se desentendió de la cuestión fundamental y buscó una solución postiza, creando aquellas Juntas Auxiliares, "de personal reducido y muy selecto", las cuales en opinión de cierto comentarista de la época, prestaron "excelentes servicios a la administración de las ciudades". Así, los municipios pasaban a segundo plano.

Restar atribuciones a los cuerpos municipales por considerarlos incapaces de atender a todos los ramos de la organización municipal fue tanto como contribuir a su propio debilitamiento e insuficiencia. Quebrantar el sistema, por el hecho de no obtener de él resultados satisfactorios, fue remedar la practica espartana de sacrificar a los niños débiles, en lugar de esforzarse por fortalecerlos y convertirlos en seres útiles para la comunidad.

En fin, las Juntas Auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de la época, que no podía concebir cómo el pueblo, a través de sus órganos legítimos, sí era capaz, en otra atmósfera, de bastarse para la solución de sus problemas.

4.1.3 Las Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal.

El 15 de marzo de 1941, en materia vecinal, el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó un Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, mismo que fue publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año.

Los considerandos de interés, por las razones que contienen, expresan lo siguiente:

"Que el número de colonias en la ciudad de México y sus contornos, ha venido aumentando en los últimos años de manera inusitada, por el afán muy justificado de llegar a poseer una casa propia;

Que por regla general, los vecinos de las colonias de reciente formación, han adoptado la práctica de fundar Uniones, Juntas y otros organismos para la defensa de sus derechos, para ayudarse mutuamente y para otros fines que ameritan la ayuda de las autoridades; pero que no siempre estas agrupaciones, cumplen tan loable finalidad, sino que, con frecuencia, se convierten como la experiencia lo ha demostrado, en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de los mismos colonos o cuando menos, no llenan satisfactoriamente su objeto y se estorban a veces unas a otras o se exceden en sus funciones;

Que en el Departamento del Distrito Federal, existe la Oficina de Cooperación, entre cuyas atribuciones se comprende la organización y fomento de esta clase de colonias, así como de los servicios públicos que les son indispensables, por lo que, sin menoscabo de las actividades de los grupos que en ellas se forman con los fines lícitos al principio expresados, la autoridad debe intervenir en dichas actividades por conducto de la oficina que se menciona, por ser la más indicada en el caso;

Que conforme a la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, el Departamento del Distrito Federal tiene a su cargo la solución del problema de abaratar las habitaciones...¹⁰²

Con fundamento en los considerandos anteriormente apuntados, se reglamentó que toda clase de asociación que persiguiera la agrupación de los habitantes o vecinos de una colonia, en el Distrito Federal, para la defensa de sus derechos, para el mejoramiento de la urbanización o de los servicios públicos, para la fundación de nuevas colonias o para cualquier otro fin lícito de beneficio para la colectividad y que se relacionara con la habitación o con la vida en las colonias, debían constituirse en Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias, con apego a las disposiciones del Reglamento mencionado.

A las asociaciones de referencia se les otorgó personalidad jurídica, debiendo constituirse con arreglo a lo estipulado por las normas fijadas por los

¹⁰² OCHOA CAMPOS. MOISÉS, *op. cit.*, página 369.

artículos 25 fracción IV y 2670 al 2686 del Código Civil. Para su constitución, se requería acuerdo mediante asamblea, en la que se expresara la voluntad de cuando menos el 75% de los jefes o cabezas de familia que habitaran en la colonia. Dicha asamblea debía ser convocada oficialmente por el Departamento a petición de un número no menor del 20% de los vecinos, publicándose la convocatoria en el órgano de prensa del propio Departamento, si lo hubiere y además, en uno de los principales periódicos de la ciudad. Tratándose de la creación de nuevas colonias, se requería la concurrencia de cuando menos 200 jefes de familia.

El artículo 4 del Reglamento aludido establecía que estas asociaciones se regirían por un Comité Directivo que se integraría por un número impar de colonos, que no podía ser menos de tres ni mayor de nueve, de los que uno tendría la calidad de presidente, en el que recaía la representación legal de la Asociación. Otro de los integrantes se encargaría de la Secretaría, teniendo bajo su responsabilidad el libro de actas, autorizado por el Departamento. En la asamblea constitutiva debía intervenir además un representante del Gobierno del Distrito y la Asociación se debía inscribir en el Registro Público de la Propiedad, en la Oficina de Gobierno y Trabajo de la misma dependencia y en la Oficina de Cooperación del Departamento. Esta última tendría al efecto un libro en el que se anotarían las particularidades que considerara convenientes relativas a cada Asociación.

Las restricciones que se establecieron, se encontraban determinadas en los artículos 8, 9, 10, 11 y 12. Dichos artículos dispusieron que solamente podía funcionar una asociación en cada colonia y que no podía intervenir en los asuntos que se relacionaran con otra u otras colonias; que en consecuencia, se reputaría como ilegal la existencia de la asociación que no estuviera autorizada por el Departamento y que pretendiera realizar los mismos fines o que pudieran convertirse en instrumentos de explotación o de abuso en perjuicio de los colonos, que cualquier asociación no autorizada, sería inmediatamente disuelta, procediéndose a su liquidación mediante un interventor del Departamento y denunciándose ante las autoridades competentes a toda aquella persona que hubiera incurrido en responsabilidad o delito. Cabe señalar que dichas asociaciones no estaban autorizadas para el cobro de cuota o cooperación de cualquier especie entre los colonos, el Departamento era el único facultado para cobrar las cuotas que por concepto de cooperación señalaran las leyes y aquellas que correspondían al precio de los terrenos que les vendía el mismo

Departamento. En estos casos las entregas hechas en numerario por los colonos debían depositarse en las Cajas de la Tesorería, en donde serían guardadas hasta que se les diera la aplicación a que estuvieren destinadas (artículo 14). De igual manera no se autorizaba ejecución de obra alguna, sin que previamente, la Dirección de Obras Públicas y la Oficina de Cooperación, hubieran aprobado el proyecto y el presupuesto respectivo.

El Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, a la vez que tuvo por objeto evitar irregularidades en la organización vecinal, reconoció el derecho de todo ciudadano, no obstante la ausencia de un régimen municipal, para intervenir en cierta medida en los asuntos que más le aquejaban. En efecto, dicho Reglamento es, en estricto sentido, el reconocimiento de la naturaleza indefectible del Municipio en el Distrito Federal. Es decir, no obstante la supresión del municipio político, se confirma su existencia de facto, así como de una natural organización vecinal, perfectamente determinada.

Por otra parte, se puede considerar a estas Asociaciones como un antecedente de lo que más tarde se denominaría como Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

4.1.4 Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

En opinión del insigne pensador Eugenio María de Hostos¹⁰³, creador de la Moral Social, al referirse a los deberes del individuo para con el Municipio, la relación de deber liga a los vecinos entre sí, no sólo para asegurar su vida y la de su familia en un hogar más extenso y para hacer más fáciles las satisfacciones en una mayor esfera de necesidades, sino también porque la fuerza fisiológica de la familia se convierte, dentro de la sociedad municipal, en fuerza más reflexiva que instintiva, en ente más de razón que de naturaleza, en obra de voluntad más reflexiva. El anterior criterio, sostenido desde hace más de medio siglo, podría aplicarse al principio sociológico que alentó la institución de las denominadas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, con las cuales la Revolución abrió un nuevo capítulo en lo que a actividad vecinal se refiere.

¹⁰³ Citado por OCHOA CAMPOS, MOISÉS; *op. cit.*, página 489.

Sin duda alguna, cada una de las juntas de colaboración vecinal a que nos hemos estado refiriendo, recoge las más caracterizadas expresiones del pensamiento político de la época en que han surgido. Así sucedió con las Juntas Auxiliares establecidas por la Dictadura de Porfirio Díaz, en las postrimerías del siglo pasado; con las Asociaciones Pro-Mejoramiento, cuyo establecimiento, en el Distrito Federal, se reglamentó a partir de 1941; y con las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, fundadas en el Estado de Veracruz en 1945 y extendidas en todo el país a partir de 1953. Como manifestación de diversas circunstancias, cada una de las asociaciones mencionadas se caracterizaron por sus propias peculiaridades.

Por su parte las Juntas Auxiliares del Porfirismo entronizaron en la vida de las comunidades a élites sociales que, por derecho de rango, se adjudicaron el papel de promotoras de empresas exclusivamente materiales o filantrópicas. Su existencia correspondía a una etapa de caciquismo nacional en todas las esferas y de un exagerado progreso material que prefería las obras de ornato y de embellecimiento, en lugar de las de auténtico sentido social.

En el caso de las Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, tenemos que su reglamentación atendió a un reconocimiento por parte de la autoridad de la existencia de un interés, por parte de los habitantes de la comunidad, de participar en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades comunes.

Finalmente, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material vinieron a incorporar a todos los sectores sociales, sin distinción, en la ejecución de programas locales primarios y a instituir alicientes para la superación moral tanto del individuo como de la colectividad.

Resulta interesante advertir cómo en Veracruz, donde se estableciera el Primer Ayuntamiento de la América Continental y donde Carranza expidiera el primer decreto revolucionario sobre el Municipio Libre, también se iniciara coordinadamente el despertar de la conciencia ciudadana para cooperar en las actividades a favor de su comunidad dentro de la vida municipal. Es en el año de 1945, cuando en algunos municipios del Estado de Veracruz, comenzaron a funcionar Juntas de Mejoras Materiales, con el fin de ejecutar obras de beneficio

colectivo, pero sin planes fijos y sin la debida organización. Dichas Juntas dependían del Departamento de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado.

A efecto de imprimir un nuevo espíritu a la colaboración vecinal, Don Adolfo Ruiz Cortines, siendo Gobernador de Veracruz, expidió la Circular número 24, de fecha 2 de abril de 1945, por medio de la cual se creaban formalmente las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, dependientes del Departamento de Gobernación.

Desde su mensaje dirigido al pueblo veracruzano, con motivo de su toma de posesión, Ruiz Cortines había expresado su propósito de establecer en la Entidad Juntas de Mejoramiento, no sólo en el caso de obras materiales, sino también en aquel tendiente a la elevación de la ciudadanía en lo moral y en lo cívico; ya que si bien consideraba importante satisfacer las necesidades de orden material existentes, no dejó pasar por alto la trascendencia que revestía la atención de los aspectos moral y cívico, mismos que consideraba influían en la buena marcha de la vida colectiva.

Una vez creadas las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, por la Circular del 2 de abril de 1945, quedaron bien precisadas sus finalidades que eran las de elevar y dignificar la conducta del individuo, luchando contra los vicios, fomentando diversiones sanas, espíritu de solidaridad, atención a la infancia y centros de cultura y orientación vocacional.

En el aspecto cívico, se pretendía divulgar una noción clara de los derechos y deberes del ciudadano, sobre el papel de la familia como base de la sociedad y se estimulaba el culto a los héroes y el amor a la bandera, para el fortalecimiento del sentimiento de nacionalidad. Por lo que respecta al aspecto material, se procuraba impulsar la ejecución de obras que, de manera funcional, armonizaran con los propósitos cívicos y morales, o sea, dando preferencia a la edificación de obras como escuelas, caminos y hospitales.

Estas Juntas se integraban por personas de todas las clases sociales, en atención a su actividad, honradez y espíritu cívico, sin que percibiesen retribución alguna. Se trataba de organizaciones sin autoridad municipal, pero dirigidas a un

mismo fin que no era otro que el mejoramiento de las comunidades a través de la colaboración vecinal dentro del municipio.

De esta forma se buscó la cooperación de la iniciativa privada, para la realización de un programa profundamente constructivo y patriótico, del que pronto se obtuvieron resultados tales como una mayor extensión de las campañas de alfabetización en los municipios, la multiplicación de la existencia de instituciones de asistencia social, la lucha contra el alcoholismo, las actividades de reforestación y el incremento de la práctica de los deportes, entre otros aspectos.

En consideración a que el funcionamiento de dichas Juntas puso de relieve el acierto con que fueron concebidas, ello ameritó la creación de una norma de carácter legal que regulara su existencia. En este sentido fue el 30 de agosto de 1950 cuando el Lic. Angel Carvajal, siendo Gobernador de Veracruz, expidió la Ley de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

Al paso del tiempo, pronto fue satisfactorio reconocer la trascendental elevación cívica y moral que experimentó la familia veracruzana, el cumplimiento a los ordenamientos jurídicos, la solemne conmemoración de las fechas históricas como un tributo a los héroes de la patria, la disminución de las conductas delictivas, la eficiencia de las campañas de alfabetización, la construcción de escuelas y muchas otras actividades de importancia. La experiencia obtenida con el ensayo veracruzano había de proyectarse como un camino para el despertar de la colaboración vecinal en toda la extensión del país.

Cuando Don Adolfo Ruiz Cortines ocupó la Presidencia de la República acordó el establecimiento de Juntas de Mejoramiento en todas las Entidades Federativas. Al efecto, la Secretaría de Gobernación dio a conocer, en 1953, las Normas de Organización de las Juntas de Mejoramiento Moral Cívico y Material, las cuales, entre otras cosas establecieron lo siguiente:

"En cada una de las cabeceras de los municipios, en las demás localidades de éstos en que sea posible, así como en la capital y delegaciones del Distrito y Territorios Federales, se integraran dichos organismos, con la finalidad de obtener y encauzar la cooperación de los particulares en los

tres aspectos que su nombre señala, o sea en el moral, en el cívico y en el material, sin distinción de ideas sociales, políticas o religiosas...

*En las ciudades populosas podrán crearse, a juicio del Gobernador de la entidad y con las mismas finalidades y modalidades, varios comités por sectores, barrios, colonias, etc., además de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio, que coordinará las labores de los diferentes comités y procurará que no queden sectores o zonas sin el organismo correspondiente.*¹⁰⁴

Por lo tanto, se trataba de típicas asociaciones de carácter vecinal, pero sin la competencia de autoridad municipal y desligadas de las funciones propias de los Ayuntamientos. Al respecto, las normas de organización señalaban que por ningún motivo podían figurar en las directivas de las Juntas *"personas que desempeñen funciones o cargos públicos del Municipio, del Estado o de la Federación"*¹⁰⁵

Asimismo, en cuanto a las relaciones entre las Juntas y los Ayuntamientos, se establece que:

"La autoridad municipal tendrá derecho a estar presente en las deliberaciones de las Juntas o a ser informada y presentarle sus puntos de vista. Si resultaren desacuerdos entre la Junta y la autoridad municipal, serán sometidos a la consideración del Gobernador, para que resuelva lo que estime pertinente.

*El Gobierno del Estado y el Municipio, respectivamente, otorgarán distinciones y estímulos a los miembros de las Juntas que se signifiquen en sus labores y podrán solicitar, en casos especiales, el otorgamiento de dichas distinciones y estímulos del Gobierno Federal.*¹⁰⁶

De acuerdo con el punto X de las normas de organización a que nos hemos referido, las Juntas son asociaciones que promueven la vida social vecinal:

¹⁰⁴ Transcritos de las Normas de Organización de las Juntas de Mejoramiento Moral Cívico y Material, Secretaría de Gobernación, México, 1953, por OCHOA CAMPOS MOISES, op. cit., página 493.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

"Las Juntas deberán allegarse sus propios recursos para el cumplimiento de sus funciones, mediante colectas, festivales, eventos deportivos, aportaciones especiales o cualquiera otra forma lícita que esté a su alcance."¹⁰⁷

Las normas de organización expresaron el propósito de que la población se superara no sólo en obras públicas sino también en la conciencia ciudadana y en la moral social, en otras palabras, se pretendió lograr la actuación de todos aquellos que gozaran de la plenitud de sus derechos civiles y políticos, así como de aquellos que por su origen, edad, o por cualquier otra causa, tuvieran limitados dichos derechos. En efecto, se deseaba sumar a la acción comunal a todos los que no reuniendo el carácter de ciudadanos, por razones de edad u origen, se encontraban impedidos para el desempeño de las funciones públicas, contándose entre ellos a los extranjeros y a los menores de edad. En los mismos considerandos de las normas de organización se señala como aspiración suprema, para la integración de las Juntas, la condición de ser ciudadanos de México más que por nacimiento, por solidaridad cívica.

La importancia de lo anterior es más que obvia, en atención de que es la esfera municipal a la que corresponde dar acceso al derecho de ciudad al mayor número de individuos. Recordemos que en un principio la ciudad griega sólo estuvo representada por los jefes de familia y que en Atenas, la distinción entre eupátridas y tetas fue expresión de la desigualdad social gestada en el seno de la ciudad antigua. Asimismo que fue Solón quien, entre los primeros, trató de enderezar el desequilibrio, elaborando y poniendo en vigor una Constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. Sin embargo, el problema de la incorporación de los extranjeros y tanto más, de los menores edad, quedaba sin resolución. Lo cerrado del municipio se comenzó a abrir con la institución del *praetor peregrinus* en la administración de justicia, al ejercer su jurisdicción en los juicios entre los extranjeros y entre extranjeros y ciudadanos romanos, con base en el principio superior que significaba la utilidad común (*utilitas publica*).

En este orden de ideas y partiendo del principio de utilidad pública, la reforma emprendida por Ruiz Cortines trata de expeditar la marcha de las comunidades sociales hacia la más amplia participación de sus miembros en su

¹⁰⁷ Ibidem.

propio destino y, para ello, comienza por fijar una fórmula novedosa que no otorga igualdad política a los no incorporados todavía, pero que sí propicia la igualdad social mediante la solidaridad común, de la que nadie podía quedar excluido. La fórmula en cuestión queda implícita en las siguientes consideraciones:

*"Se requiere, pues, crear una organización de carácter puramente particular, aunque con apoyo del Estado, que permita y facilite la cooperación de todos los habitantes del país dispuestos a participar en las actividades útiles a la comunidad, incluyendo a los extranjeros que se han arraigado espiritual y materialmente entre nosotros y vean con beneplácito la oportunidad de contribuir al mejoramiento general de la República"*¹⁰⁸

Desligadas de las funciones públicas, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material adoptan la forma de organizaciones "de carácter particular", es decir, de asociaciones vecinales de los particulares con fines dirigidos al beneficio del individuo y de la comunidad. De lo anterior se puede precisar que dichas Juntas fueron asociaciones vecinales, integradas por particulares, con fines particulares y generales, características que definen su naturaleza y las que constituyen el primer impulso que imprimió a la reforma comunal Adolfo Ruiz Cortines.

Para 1968 funcionaban normalmente en las Entidades de la República Mexicana, con los requisitos establecidos por sus respectivas leyes, 5,968 Juntas de Mejoramiento, establecidas en las cabeceras municipales y en las principales poblaciones de cada municipalidad. La labor de dichos organismos trajo grandes beneficios a la vida local, pues solamente en el aspecto material, fueron innumerables las obras de electrificación, de caminos vecinales, escuelas, pavimentación de calles e introducción de agua potable y drenaje, que se realizaron, además de no dejar subrayar la importancia de su cooperación en las actividades sociales y constructivas para las que se pedía su colaboración.

¹⁰⁸ Idcm. página 495.

4.2 ANTECEDENTES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO

Del contenido de las Leyes Orgánicas Municipales que se han expedido en el Estado de México a partir de 1919, tenemos que desde la Ley Orgánica Municipal de 1940 encontramos lo que puede considerarse como el antecedente más remoto, en el Estado de México, del órgano que hoy en día existe como Consejo de Participación Ciudadana.

4.2.1 Las Juntas Patrióticas.

A partir de la vigencia de la Ley Orgánica Municipal de 1940, se determinó la constitución de las denominadas Juntas Patrióticas en el Estado de México. Dichos órganos eran nombrados por los ayuntamientos en el mes de enero de cada año; tenían a su cargo la organización de las manifestaciones públicas en conmemoración de las fiestas o lutos nacionales; y se integraban por *"un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario, un tesorero y dos o más vocales, según el censo del Municipio"*¹⁰⁹

Para el desempeño de sus funciones las Juntas Patrióticas recibían fondos económicos, cuya erogación estaba claramente reglamentada por la ley, como se advierte de lo dispuesto en los artículos 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica Municipal de 1940:

"Art. 82. Los gastos que eroguen las Juntas Patrióticas para desempeñar su cometido, serán con los fondos que destinen con ese objeto los respectivos ayuntamientos y con los que se arbitraren las mismas subcripciones públicas u otros medios, sin que pueda darse a tales fondos inversión distinta de la antes expresada; salvo el caso de la construcción de obras materiales benéficas para el Municipio, la cual harán previo acuerdo con el ayuntamiento respectivo.

¹⁰⁹ Cfr. Artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1940, Decreto No. 34 del 28 de diciembre de 1940, Colección de Decretos de 1940, Biblioteca de la Cámara de Diputados del Estado de México.

Las obras materiales iniciadas por una Junta Patriótica, se continuarán hasta su terminación por las que les sucedan.

Art. 83. Los fondos que pertenezcan a la Junta Patriótica, de acuerdo con los artículos anteriores, estarán a cargo de un tesorero, con obligación de administrar dichos fondos y de publicar en el mes de diciembre de cada año, un estado que contenga la lista de los donantes, cuando los fondos se hayan recaudado por subscripción pública; el monto total de lo recaudado por cualquier otro medio, los gastos erogados así como la declaración de que los comprobantes respectivos quedan a disposición de los vecinos para su examen.

Art. 84. Los miembros de las Juntas Patrióticas son responsables solidariamente del manejo de los fondos correspondientes y cualquier vecino puede pedir al ayuntamiento, que el respectivo síndico practique un corte de caja y proceda, en su caso, contra los responsables."

En el artículo 85 de la Ley Orgánica Municipal de 1940 encontramos una disposición expresa relativa a las características de la naturaleza del ejercicio de los cargos dentro de una Junta Patriótica:

"Art. 85. Las Juntas Patrióticas entrarán en funciones en la fecha que señale el ayuntamiento respectivo y el cargo de miembro de una Junta Patriótica, es honorario y renunciable por los mismos en cualquier tiempo; haciéndose desde luego la designación de sustituto."

4.2.2 Las Juntas de Mejoras Materiales y las Juntas de Acción Cívica.

En atención de lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950¹¹⁰, se decretó la constitución de dos tipos de Juntas, en las que la participación ciudadana era muy importante: las de Mejoras Materiales y las de Acción Cívica. Prácticamente se creaban por separado las primeras, puesto que las segundas, por el sólo nombre, eran el equivalente de las llamadas Juntas Patrióticas contempladas en la Ley Orgánica Municipal de 1940.

¹¹⁰ Cfr. Capítulos XXVII y XXVIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950, Decreto No. 101, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo LXX, número 48, 13 de diciembre de 1950.

a) Las Juntas de Mejoras Materiales

Las Juntas de Mejoras Materiales se designarían por los Ayuntamientos, tanto en la Cabecera Municipal como en los poblados foráneos que así lo requirieran, en el mes de enero del primer año de su ejercicio; y se integraban por un presidente, un secretario, un tesorero y tres o más vocales. *(artículo 169 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950)*

Las Juntas de Mejoras Materiales se crearon como órganos auxiliares de los Ayuntamientos en la ejecución de obras materiales que a estos últimos competían. Para ser miembro de una Junta de Mejoras Materiales, se requería: ser mayor de edad; ser vecino de la Demarcación; y ser de reconocida solvencia moral, de notoria probidad y de buena conducta. *(artículos 170 y 171 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950)*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950, las Juntas de Mejoras Materiales tendrían a su cargo las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Sesionar, por lo menos, una vez quincenalmente. El Secretario de la Junta levantará el acta correspondiente en un libro destinado para tal objeto, que será autorizado por el Presidente Municipal, a quien notificarán los acuerdos que se tomen;

II.- Formular el programa de trabajo que se propongan desarrollar;

III.- Estudiar los presupuestos de las obras que proyecten realizar;

IV.- Determinar la manera de arbitrase fondos y materiales para la realización de las obras que emprendan;

V.- Someter a la aprobación del Ayuntamiento los proyectos de obras, presupuestos y manera de arbitrase fondos;

VI.- Rendir al Ayuntamiento o al Presidente Municipal, cuando lo soliciten, los informes sobre los trabajos efectuados y los cortes de caja de los fondos que manejen;

VII.- *Publicar cada mes una lista de las personas o instituciones que hayan cooperado para las obras;*

VIII.- *Continuar las obras que hayan dejado inconclusas las Juntas anteriores;*

IX.- *Prestar la colaboración que les solicite el Ayuntamiento, en las obras públicas que éste lleve a cabo;*

X.- *Encargarse de las obras que les encomienden el Ayuntamiento, el Gobierno del Estado o el Gobierno Federal;*

XI.- *Hacer sugerencias al Ayuntamiento sobre las obras materiales de más urgente necesidad, de mayor interés y de beneficio público que estimen deban realizarse;*

XII.- *Entregar a la Junta que le suceda, las obras pendientes, los fondos, los materiales, las herramientas, el equipo y demás objetos a su cargo; y*

XIII.- *Formular su Reglamento Interior.*

Cada Ayuntamiento debía señalar a las Juntas de Mejoras Materiales qué obras de su Programa de Trabajo les iba a encomendar, acordando además la cooperación que había de proporcionárseles, afectando las partidas correspondientes del Presupuesto de Egresos Municipales. Al término de las obras, éstas se entregaban por las Juntas al Ayuntamiento de que dependían. (artículos 173, 174 y 175 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950)

El desempeño de los miembros de las Juntas de Mejoras Materiales se encontraba perfectamente reglamentado por las disposiciones contenidas en los artículos que a continuación se enlistan:

"Art. 176.- *Los Tesoreros de las Juntas de Mejoras Materiales, otorgarán fianza a juicio y bajo la responsabilidad del Síndico del Ayuntamiento, quien cuidará de que los fondos que administren aquellos tengan una correcta y debida aplicación.*

Art. 177.- El Presidente Municipal tendrá la obligación de mencionar detalladamente en sus informes anuales, la actuación de las Juntas de Mejoras Materiales.

Art. 178.- Cuando se compruebe que los miembros de las Juntas de Mejoras Materiales estén malversando los fondos a su cargo, el Ayuntamiento, cesará a los responsables y los consignará a las Autoridades competentes."

Según lo estipulado en el artículo 179 de la Ley Orgánica Municipal de 1950, los cargos de miembros de la Junta de Mejoras Materiales eran *honoríficos y renunciables*; y la duración de los mismos era de tres años, su gestión iniciaba en el mes de febrero del año en que iniciaba su periodo constitucional el Ayuntamiento y terminaba al finalizar el ejercicio constitucional de dicho órgano colegiado.

b) Las Juntas de Acción Cívica

Las denominadas Juntas de Acción Cívica, eran órganos nombrados por los Ayuntamientos, tanto en la Cabecera como en cada una de las Demarcaciones del Municipio, en el mes de enero de cada año; y tenían a su cargo la organización de los festejos y actos públicos en la conmemoración de las fiestas cívicas, fechas memorables y lutos nacionales. (*artículo 180 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950*)

Las Juntas de Acción Cívica se integraban por "*un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y tres o más Vocales, según la importancia del Poblado*". (*artículo 181 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950*). Caso especial presentaba la integración de la Junta de Acción Cívica de la Cabecera del Municipio de Toluca, la cual se integraba con representantes del Ejecutivo del Estado, de la Comandancia de la Zona Militar, del Ayuntamiento, de la Dirección de Educación Pública del Estado y de los principales sectores sociales de la ciudad. (*artículo 185 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950*).

Para el desempeño de sus funciones las Juntas de Acción Cívica recibían fondos económicos, cuya erogación estaba determinada en la propia ley. Al efecto en los artículos 182, 183 y 184 de la Ley Orgánica Municipal de 1950, se disponía lo siguiente:

"Art. 182. Los gastos de las Juntas de Acción Cívica, serán cubiertos con los fondos que se arbitraren por suscripción pública u otros medios y por la cooperación económica que puedan proporcionar los Ayuntamientos. En ningún caso darán a sus fondos inversión distinta a aquella para la que se obtuvieron.

Art. 183. Los fondos que pertenezcan a las Juntas de Acción Cívica, estarán a cargo de su Tesorero, quien tendrá la obligación de publicar en el mes de diciembre de cada año, un estado que contenga la lista de las cooperaciones recibidas, las cantidades obtenidas por otros medios, la especificación de los gastos y la existencia de efectivo.

Art. 184. Los miembros de las Juntas de Acción Cívica son responsables solidariamente del manejo de los fondos correspondientes y cualquier vecino puede pedir al Ayuntamiento, que el Síndico practique un Corte de Caja y proceda en su caso contra los responsables."

En el artículo 186 de la Ley Orgánica Municipal de 1950 se determinó que las Juntas de Acción Cívica entrarían en funciones en la fecha que señalara el Ayuntamiento, así como que el cargo de miembro de una Junta de Acción Cívica era *honorario y renunciable*.

4.2.3 Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957¹¹¹, se decretó la constitución de las denominadas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales venían a sustituir en un solo órgano a las Juntas de Mejoras Materiales y las Juntas de Acción Cívica, contempladas por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950.

¹¹¹ Cfr. Capítulo XXII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957, Decreto No. 139, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo LXXXIII, número 43, 29 de mayo de 1957.

Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material se establecían tanto en la Cabecera Municipal como en cada localidad foránea que fuera posible, dependían directamente del Ayuntamiento respectivo, como organismos auxiliares del mismo y su finalidad era la de obtener y encauzar la cooperación de los particulares residentes en cada localidad en los aspectos moral, cívico y material de la vida social. (*artículo 137 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*)

Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material funcionaban por medio de una Mesa Directiva que se integraba por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos o más Vocales, por cada uno de éstos se designaba un Suplente. Para formar parte de dichas Juntas, estaban excluidas aquellas personas que desempeñaran cargos públicos del Municipio, del Estado o de la Federación. El desempeño de los cargos dentro de una Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material era *honorario y su aceptación voluntaria*, pero quien aceptaba, quedaba obligado a desempeñar eficazmente la tarea a la que se comprometía. Estas Juntas no podían acordar para sí mismas gratificaciones, compensaciones de servicios o cualquier otra retribución directa ni indirectamente, tampoco podían ser contratistas por sí o por interpósita persona en las obras que se realizaran por cuenta de las mismas. Para ser miembro de una Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, se requería: ser mayor de edad; ser vecino de la localidad; saber leer y escribir; y ser de reconocida solvencia moral. (*artículos 138, 139 y 140 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*)

El procedimiento para la integración de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material se encuentra detallado en los artículos 141 y 142 de la Ley Orgánica Municipal de 1957:

"ARTÍCULO 141.- Para la integración de las Juntas, el Presidente Municipal, de acuerdo con el Ayuntamiento, hará una invitación pública y de manera especial a las personas que en la localidad se hayan destacado por su capacidad de organización, su dinamismo, su filantropía y su entusiasmo e interés por la satisfacción de las necesidades colectivas, sin distinción alguna por razones de opinión e ideología, edad, sexo, religión o nacionalidad.

ARTÍCULO 142.- Congregadas las personas que acudan de acuerdo con la convocatoria, se les dará a conocer el motivo de la reunión y se les invitará a proponer libremente a quienes deban integrar la Junta,

procurando que los puestos recaigan en quienes tengan en mayor grado la confianza general. Se levantará un acta en que se haga constar el desarrollo y conclusiones de la reunión, la que deberán firmar todos los presentes."

La duración del encargo de las Juntas era de tres años, contados a partir del 5 de febrero del año de renovación del Ayuntamiento de su Municipio. La elección ordinaria se efectuaba en el curso del mes de diciembre anterior, en la fecha que acordaba el Ayuntamiento. *(artículo 143 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957)* Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material tenían a su cargo la formulación su Reglamento Interior y, en el mes de enero, su programa anual de actividades, mismos que eran sujetos a la aprobación del Ayuntamiento respectivo. *(artículo 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957)*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material tendrían a su cargo las siguientes funciones y atribuciones:

"ARTÍCULO 146.- Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, tendrán las siguientes funciones:

I.- En el aspecto moral:

a).- Pugnar porque se forme, en los lugares donde actúen, un ambiente social propicio para el incremento de todas aquellas actividades que tiendan al mejoramiento moral y cultural.

b).- Fomentar el sentido de responsabilidad, de solidaridad social, de honradez y de moral en la conciencia de los miembros de la sociedad.

II.- En el aspecto cívico:

a).- De conformidad con el Calendario Oficial, formular los programas y realizar los actos públicos en recordación de hechos, hombres, fechas memorables y lutos nacionales, siempre de acuerdo o en coordinación con el Ayuntamiento respectivo.

b).- Fomentar y realizar todas las actividades pendientes a establecer un sentido cívico en todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

III.- En el aspecto material:

Realizar todas las actividades tendientes preferentemente a construir o conservar obras materiales de beneficio e interés público de su comunidad.

ARTÍCULO 147.- *Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, además de las funciones que establece el artículo anterior, tienen las siguientes atribuciones:*

I.- Solicitar del Ayuntamiento, en cada caso, sus puntos de vista sobre las obras por emprender;

II.- Determinar la manera de arbitrarse fondos y materiales para la realización de obras que emprendan;

III.- Rendir al Ayuntamiento, cuando lo solicite, los informes sobre los trabajos efectuados y los Cortes de Caja de los fondos que maneja;

IV.- Publicar cada mes una lista de las personas o instituciones que hayan cooperado para las obras;

V.- Continuar las obras que hayan dejado inconclusas las Juntas anteriores;

VI.- Prestar la colaboración que les solicite el Ayuntamiento, en las obras que éste lleve a cabo;

VII.- Hacer sugerencias ante el Ayuntamiento sobre el mejoramiento general o particular de los servicios municipales a su cargo.

VIII.- Entregar a la Junta que le suceda, bajo acta y riguroso inventario, las obras pendientes, los fondos, los materiales, las herramientas, el equipo y demás objetos a su cargo."

El trato de asuntos religiosos o de política, estaba prohibido a los miembros de las Juntas; la sanción para los infractores consistía en la destitución del cargo. (*artículos 149 y 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*)

Aquellas Juntas o miembros de éstas que se destacaran en la realización de sus finalidades y cometidos, se harían merecedores a premios y distinciones que otorgaría el Ayuntamiento o el Gobierno del Estado. Además, el Presidente Municipal respectivo tenía la obligación de mencionar detalladamente en sus informes anuales, la actuación de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que hubieran funcionado en su Municipio. (*artículos 151 y 152 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*)

Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material manejaban libremente los fondos que obtenían para la realización de su finalidad, siendo responsables solidarios ante el Ayuntamiento del manejo de los mismos, todos los miembros que las integraban. (*artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*) Si las Juntas carecían de fondos suficientes para cubrir el costo de las obras

que se habían propuesto, podían solicitar aportaciones al Ayuntamiento. De igual manera, los Ayuntamientos podían solicitar ayuda económica de las Juntas para la realización de obras públicas en beneficio de la comunidad. (*artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957*)

Con respecto a la remoción, ausencia, renuncia o sustitución de los miembros de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, la Ley Orgánica Municipal de 1957 contenía disposiciones expresas en el tenor literal siguiente:

"ARTÍCULO 144.- Los miembros de las Juntas podrán ser relevados de sus cargos, por causa justificada y oyendo siempre a los interesados.

Si por cualquier circunstancia, antes de la terminación del ejercicio para el que han sido designadas las Juntas, faltare la mayoría de sus miembros, el Ayuntamiento respectivo formulará nueva convocatoria con el fin de integrar aquellas para que funcionen por el tiempo que falte para la terminación del ejercicio.

ARTÍCULO 153.- Los miembros de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, podrán renunciar a sus cargos ante el Ayuntamiento correspondiente, quien calificará la causa que motive la renuncia. Las vacantes serán cubiertas por el Suplente respectivo, si es que se trata de un miembro propietario, en caso de que el Suplente sea el que esté en funciones, la vacante será cubierta mediante la designación que haga el Ayuntamiento.

ARTÍCULO 155.- Los Ayuntamientos están facultados para conceder a los miembros de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las licencias temporales que soliciten, cuando a su juicio sean procedentes y no entorpezcan la buena marcha de las propias Juntas."

4.2.4 Los Consejos de Colaboración Municipal.

El 5 de julio de 1973 es expedida una nueva Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, en esta nueva Ley se contempló la constitución aparente de una nueva figura: los denominados Consejos de Colaboración Municipal, órganos que en la realidad municipal vinieron a ocupar el lugar de las anteriores Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

En atención de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973¹¹² en cada Municipio funcionaría uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, según lo acordara el Ayuntamiento respectivo. No obstante, en una misma localidad no podían funcionar al mismo tiempo un Consejo de Colaboración Municipal y otro con la denominación Consejo de Participación Ciudadana. Estos Consejos se integraban por tres o más miembros, fungiendo uno como Presidente, pudiendo también ser parte de dichos Consejos aquellas organizaciones y agrupaciones representativas de cada localidad. En su organización y funcionamiento sólo podía intervenir la autoridad municipal. (*artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973*)

Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana se integraban con vecinos del Municipio y serían electos democráticamente en la forma y términos que determinara el Ayuntamiento respectivo. La duración del encargo era de tres años. (*artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973*)

En los artículos 66, 68 y 69 de la Ley Orgánica Municipal de 1973, se estipulan las facultades y obligaciones de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana:

"Art. 66.- Los Consejos serán órganos de promoción y gestión social y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

II.- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social;

III.- Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; y

IV.- Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales de su área de adscripción.

¹¹² Cfr. Título Tercero, Capítulo Tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973, Legislación del Estado de México 1981-1987, Gobierno del Estado de México, México, Editores e Impresores FOC. S. A. de C. V., 1987, páginas 231 y 232.

Art. 68.- Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana tendrán la obligación de informar mensualmente al pueblo y al Ayuntamiento sobre:

- I.- Los proyectos que pretendan realizar;*
- II.- El estado de las obras en proceso;*
- III.- Las obras realizadas; y*
- IV.- El estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la comunidad.*

Art. 69.- El Ayuntamiento podrá encomendar a los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana la recolección de aportaciones económicas de la comunidad, cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado de México y sus Municipios.

En este caso los recibos serán autorizados por la Tesorería Municipal y a esta se concentrarán sus fondos, los cuales se aplicarán a la obra respectiva."

Con respecto al desempeño de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana el artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973 estipulaba:

"Art. 70.- Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumpla con sus obligaciones el Ayuntamiento podrá convocar a nuevas elecciones para su substitución."

4.3 LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ACUERDO A LA ACTUAL LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La Ley Orgánica Municipal que actualmente rige el Estado de México, fue promulgada el día 2 de marzo de 1993. El ordenamiento de referencia contempla la figura base del estudio que nos ocupa. En efecto, dentro del Título III, Capítulo Quinto, se reglamenta la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana en el ámbito municipal en nuestro Estado de México.

4.3.1 Concepto.

En atención de lo dispuesto por los artículos 72 y 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se puede definir a los Consejos de Participación Ciudadana de la manera siguiente:

Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, de los que podrán auxiliarse los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias.

4.3.2 Integración y funcionamiento.

Los Consejos de Participación Ciudadana se integran hasta con cinco vecinos del Municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario, otro como tesorero y, en su caso, dos vocales. Son electos en las diversas localidades de cada Municipio, por quienes habitan en el ámbito de su comunidad. *(artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)*

El procedimiento para elegir a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, se encuentra determinado en el artículo 73 de la Ley

Orgánica Municipal del Estado de México, en el entendido de que los mismos serán electos:

"...entre el último domingo del mes de octubre y el 15 de noviembre del año de la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad, cuando menos quince días antes de la elección. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año."¹¹³

4.3.3 Atribuciones.

Las atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana se encuentran detalladas en el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y son las que a continuación se enumeran:

- I.- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III.- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV.- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; e

¹¹³ Cfr. Decreto No. 195.- Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo CLXX, número 30, 11 de agosto del 2000.

V.- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones que estén a su cargo.

En el caso de ejecución de obras para el bienestar colectivo, los Consejos de Participación Ciudadana tienen además la atribución de poder recibir de su comunidad aportaciones en dinero, en cuyo caso deben entregar formal recibo a cada interesado, e informar de ello al Ayuntamiento respectivo. *(artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)*

4.3.4 La responsabilidad de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

Con respecto al resultado de un desempeño no adecuado de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México encontramos la disposición siguiente:

"Artículo 76.- Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes."

De lo anterior se desprende que la remoción prevista por el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es una sanción prevista por la ley para el caso de incumplimiento de sus atribuciones. Sin embargo, ello no implica que como miembros de un Consejo de Participación Ciudadana se encuentren exentos de asumir otro tipo de responsabilidad como la penal, la civil o hasta la administrativa, en este último caso, con todo y que una de las finalidades del presente trabajo es demostrar que no son servidores públicos.

4.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En atención de lo hasta aquí expuesto estamos en posibilidad de determinar la naturaleza jurídica de los Consejos de Participación Ciudadana.

De acuerdo con las peculiaridades de las figuras que constituyen el antecedente de su actual existencia, en virtud de lo dispuesto en las diversas Leyes Orgánicas Municipales que se han promulgado en el Estado de México y de las que ya se ha hecho mención, tenemos que nos encontramos ante organizaciones apartidistas, desligadas de las funciones públicas, sin autoridad municipal, pero dirigidas a un mismo fin, que no es otro que el mejoramiento de las comunidades a través de la colaboración vecinal dentro del Municipio. De esta manera, los Consejos de Participación Ciudadana adoptan la forma de organizaciones de carácter particular, mismas que se traducen como *organismos que constituyen una especie del género participación ciudadana, entendida como organizada*¹¹⁴, *que actúan como auxiliares en las funciones públicas de la Administración Municipal y como intermediarios entre ésta y la comunidad, con atribuciones específicas determinadas por la Ley.*

En efecto, los Consejos de Participación Ciudadana son una especie de participación ciudadana ya que encuentran su soporte social en los grupos comunitarios de cada localidad. Actúan como auxiliares de la Administración Municipal en el entendido de que no forman parte de ésta y que por lo tanto no tienen autoridad ni el ejercicio de funciones ejecutivas. La propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 74, los contempla como intermediarios, al definirlos como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad que representan y sus autoridades.

Sin embargo, en la práctica el actual marco jurídico que regula la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, parece no estar muy claro para las autoridades que están encargadas de su aplicación, puesto que se llega a considerar a sus miembros como parte de la estructura administrativa del Municipio y no con el carácter de auxiliar que les atribuye la Ley.

¹¹⁴ Vid supra. Ver subtítulo 3.7.3 Participación organizada, en Capítulo 3.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

4.5 ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA DETERMINAR SI ENCUADRAN O NO DENTRO DEL CONCEPTO DE "SERVIDOR PÚBLICO"

En el presente apartado se establecerá una serie de parámetros que nos permitirán dilucidar las imprecisiones que muy a menudo han llevado a la consideración de que los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana pueden considerarse como servidores públicos.

4.5.1 Precisiones y análisis del concepto jurídico de "servidor público".

El artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México estipula: *"Para efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. La ley de responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia."*

Al respecto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en su artículo 2 estipula: *"Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen. También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de*

servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que realicen con cargo a dichos recursos."

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios¹¹⁵, en su artículo 4, fracción I estipula: *"Para efectos de esta ley se entiende: I. Por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo;"*

Finalmente, para el ámbito municipal en el artículo 168 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se estipula: *"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 cargo empleo o comisión en la misma."*

Atendiendo a las anteriores definiciones, cabe precisar el establecimiento de los siguientes elementos que a continuación se proceden a analizar:

Toda persona física.- Esta consideración tiene su soporte en el entendido de que al ser consideradas las entidades gubernamentales como personas morales, necesariamente su actuación sólo puede darse a través de representantes, es decir, una persona física que en este caso recibe el nombre de servidor público.

El desempeño de un cargo, empleo o comisión.- En este caso, se alude a la realización de alguna actividad. Al respecto, cabe precisar el significado de los tres conceptos señalados:

En la lengua castellana, el vocablo *"empleo"* tiene un significado amplio. En términos generales se entiende como *"colocación u ocupación"*¹¹⁶ entendida como la *"función que alguien desempeña para ganarse la vida"*, sin embargo se puede advertir que los ordenamientos locales lo usan en un sentido restringido y técnico,

¹¹⁵ Cfr. Decreto No. 68, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo CLXVI, número 82, Sección Tercera, 23 de octubre de 1998.

¹¹⁶ Diccionario Larousse Usual, 5ª. Edición; México, Ediciones Larousse, 1983, página 258.

pues al hablar de empleos se están refiriendo a las "*funciones desempeñadas en una oficina o dependencia gubernamental o un trabajo, que no siempre será corporal, por el que se disfruta o percibe un sueldo.*"¹¹⁷

En su acepción general el término *cargo* significa "*empleo o puesto*"¹¹⁸, mientras que utilizado en su acepción de función pública retribuida; *alude a una responsabilidad, cuidado, obligación a un servicio, más que a un privilegio o canonjía. Encargo*, por su parte, denota la responsabilidad de cumplir, ejecutar u obligación de hacer algo.¹¹⁹

En una de sus acepciones y en el sentido en que se usa en nuestra Carta Magna Local, el término *comisión* significa "*misión encargada a alguien*"; con él se alude a ciertas funciones de la Entidad o de los Municipios, previstas en la Constitución o en las leyes, por cuyo desempeño se disfrute un sueldo.¹²⁰

Si nos concretamos en la definición de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tenemos que dicha Ley es un poco más explícita en el entendido de que nos habla de un trabajo personal subordinado, lo que obviamente se traduce en el desempeño una actividad humana de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.

Si bien es cierto que en ninguna de las acepciones de cargo, empleo o comisión se advierte que el "*desempeño de actividad*" que denotan, tiene que ser retribuido de manera económica, ello se infiere cuando dichos conceptos son tomados, como ya lo vimos, en su acepción de función pública. Dicha inferencia parece haber sido tomada en cuenta por los ordenamientos constitucionales y legales vigentes en nuestro país para los tres ámbitos de gobierno, pues la regla general en este sentido indica que por el desempeño de un empleo, cargo o comisión, los servidores públicos tienen que ser retribuidos de manera económica.

En la Administración Pública Estatal o Municipal.- Indudablemente que esta consideración viene a determinar el ámbito gubernamental en el que el servidor público va a desempeñar el cargo, empleo o comisión.

¹¹⁷ Cfr. ARTEAGA NAVA, ELISUR., Facultades de los poderes federales y estatales en materia de nombramientos y otras. II. Terminología en Revista Alegatos, N° 28, septiembre-diciembre, 1994, páginas 342 y 343.

¹¹⁸ Diccionario Larousse Usual, página 132.

¹¹⁹ Cfr. ARTEAGA NAVA, ELISUR, op. cit.

¹²⁰ Ibidem.

4.5.2 Características de la relación que se establece entre el Municipio y sus Servidores Públicos.

Sin duda alguna, la calidad de servidor público impone al individuo un vínculo especial de sujeción ante el Estado. Al respecto se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes estatus, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dicho individuo presta sus servicios al Estado, además del estatus general referido, tiene un estado especial de sujeción como servidor público, que deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

En este orden de ideas toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público del ámbito federal, estatal o municipal, además de su condición general como gobernado, tiene un régimen especial como servidor público. En efecto, la calidad de elemento subjetivo de un órgano público, que coloca al individuo en una situación especial, creando la llamada "relación de servicio", sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación. En razón de lo anterior, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su estatus ya que su actuación, como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

A este respecto Jellinek¹²¹, al estudiar los derechos públicos subjetivos, identifica cuatro estados de sujeción del individuo al Estado y son los siguientes:

a).- *Status pasivo o status subjectionis*. Es aquel que se tiene por el sólo hecho de su pertenencia al ente público.

b).- *Status negativo o status libertatis*. Este se entiende como un estado de libertad individual que comprende la esfera de derechos que como individuo le corresponden y que el Estado debe reconocer y respetar.

¹²¹ Citado por DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO y LUCERO ESPINOSA, MANUEL; Compendio de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994, página 177.

c).- *Status positivo civitatis*. Se refiere a un estado de ciudadano que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos.

d).- *Status activae civitatis*. Finalmente éste se entiende como un estado político, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

Atendiendo a lo anterior, tenemos que es el estado activo de ciudadano o estado político el que produce en el individuo una condición especial que lo diferencia de los demás, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al Estado.

La naturaleza de la relación que se establece entre los individuos como servidores públicos y el Estado, ha generado gran número de controversias ya que como se había advertido, el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que realiza el ente público a través de diversas formas y procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se vaya a desempeñar y del órgano al que se integre.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad, por el cual se otorga al individuo el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponda al puesto que va a desempeñar. Este acto se presenta por distintos procedimientos, que van desde la elección, a través de la cual la voluntad general escoge a quien va a ocupar el cargo, hasta el nombramiento emitido por el órgano superior a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios.

En el caso de la elección, nos encontramos ante un procedimiento mediante el cual los ciudadanos, constituidos en electorado, expresan su voluntad de designación a través del voto, en favor de aquellos individuos que fueron calificados como elegibles. En el Estado de México, podemos identificar éstos procedimientos en el caso de los titulares del Poder Ejecutivo, de la Cámara de Diputados Local y de los Ayuntamientos respectivos.

El nombramiento es un procedimiento clásico en la Administración Centralizada, mediante el cual el superior jerárquico nombra a quienes han de

fungir como sus colaboradores. Así tenemos que, por ejemplo, conforme a la fracción XIV del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Gobernador del Estado puede nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Estado cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esa Constitución o por las leyes; y conforme a la fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Ayuntamientos pueden nombrar y remover al Secretario, Tesorero, Titulares de las Unidades Administrativas y de los Organismos Auxiliares, a propuesta de su Presidente Municipal.

Por otra parte tenemos que el artículo 5 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, contempla a los contratos como una forma más de establecer una relación de trabajo entre las instituciones públicas y los servidores públicos.

En este orden de ideas, sólo nos queda por precisar cuatro características que identifican a aquellas personas que se consideran servidores públicos:

a). **INCORPORACIÓN.**- Es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, es decir, cuando el sujeto se confunde con el órgano, pasando a formar parte de él, de tal manera que los actos que realiza le son atribuidos al ente público. La incorporación es el efecto que en doctrina se denomina investidura, o sea, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia.

b). **REGULARIDAD DE LA RELACIÓN.**- El principio básico de esta característica se funda en el hecho de que se trata de individuos que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.

c). **RETRIBUCIÓN.**- El desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas, que hacen de su actividad laboral un medio de

subsistencia, situación por la cual la retribución se incluye en los Presupuestos de Egresos respectivos. A este respecto el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México determina que *el Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de los poderes de la Entidad, así como los miembros de los Ayuntamientos y demás servidores públicos municipales, recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.* La excepción a la regla en este sentido, lo constituyen aquellas personas que por mandato constitucional desempeñan labores electorales o censales. *(cuarto párrafo del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México)*

d). **SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO.**- La regulación de la relación que se establece entre el órgano y el servidor público, no implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano que representan, situación por la que además de las disposiciones de carácter laboral, la actividad que desempeñan también es materia de las normas de Derecho Administrativo.

En este sentido tenemos que en el Estado de México, existen dos ramas del Derecho que regulan la relación que se establece entre los entes públicos (Estado y/o Ayuntamiento) y sus servidores públicos: por un lado el Derecho Laboral Burocrático, cuyas normas se encuentran contenidas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; y por otra parte, en el ámbito administrativo, el Derecho Disciplinario, mismo que se encuentra debidamente tutelado por el conjunto de disposiciones que conforman la denominada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. En dicha ley se encuentran perfectamente determinados los procedimientos a seguir en materia de Juicio Político, Declaración de procedencia por Responsabilidad Penal y Responsabilidades Administrativas: Disciplinarias o Resarcitorias, según corresponda.

A este respecto cabe señalar que el Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, en cuanto a que tienen que observar los principios de legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia en el ejercicio del servicio público. En este sentido, la aplicación de las normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde deriva la sanción por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Por lo tanto, no hay que confundir las normas disciplinarias, que por su naturaleza prevén actos de autoridad, con las normas laboral-burocráticas, las cuales se caracterizan por su contenido prestacional, previamente determinado en un acuerdo de voluntades.

4.5.3 Características de la relación que se establece entre el Municipio y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

Los Consejos de Participación Ciudadana, como expresión de participación ciudadana organizada, tienen su origen en los grupos comunitarios que representan. Dicho de otra forma, son ciudadanos de las localidades de cada Municipio, los que de manera racional y consciente se organizan con el propósito de compartir esfuerzos, anhelos y compromisos, en aras de la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades que les son comunes.

En atención de lo anterior, podemos advertir que los Consejos de Participación Ciudadana, constituyen un instrumento con el que contamos los ciudadanos mexiquenses para tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Como ya se ha apuntado, aunque se encuentran debidamente determinados en la Ley Orgánica Municipal, dichos órganos no forman parte de la estructura administrativa municipal.

Por lo tanto, la relación que se establece entre los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana y la autoridad municipal, es muy sui generis, en atención de que presenta características especiales y específicas que a continuación se detallan.

a). **INCORPORACIÓN.**- Si de acuerdo con la doctrina la incorporación es el efecto denominado investidura, tenemos que los ciudadanos que asumen la honrosa responsabilidad de formar parte de un Consejo de Participación Ciudadana, gozan del otorgamiento de una envoltura especial a su favor, ello con el fin de que puedan llevar a cabo el ejercicio de las atribuciones que la Ley les encomienda, como intermediarios entre la comunidad que representan y la autoridad municipal que gobierna. Hemos de recordar que el cargo dentro de un Consejo de Participación Ciudadana es de elección popular, por lo tanto la autoridad municipal extenderá el nombramiento respectivo a aquellas personas que hayan cumplido con los requisitos de elegibilidad y a quien la mayoría de los electores haya otorgado su voto de confianza. De ahí que, efectivamente, los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana cuenten con una investidura que los diferencia de los demás ciudadanos, en atención de que son mandatarios de la sociedad.

b). **REGULARIDAD DE LA RELACIÓN.**- El principio básico de esta característica se funda en el hecho de que, con los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana, nos encontramos ante individuos que se incorporan al ejercicio de un cargo con una idea de permanencia, durante el período para el cual fueron designados, como un modo de vida paralelo al de su ocupación habitual, puesto que el ejercicio de un cargo de dicha naturaleza no puede satisfacer la totalidad de sus necesidades, específicamente las de carácter monetario.

c). **FUNCIÓN HONORÍFICA.**- El desempeño de un individuo como miembro de un Consejo de Participación Ciudadana no es retribuido de manera económica, dado a que como se ha expuesto, los Consejos como órganos intermediarios entre la comunidad y sus autoridades, no forman parte de la Administración Pública Municipal, Estatal o Federal, como para que se determinara una partida especial para retribuir sus servicios. En este caso, nos encontramos ante el ejercicio de una función honoraria, que sólo puede ser asumida por personas comprometidas y preocupadas por los problemas y necesidades que aquejan a su comunidad.

d). **SOMETIMIENTO A LA LEY.**- La actuación de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana se encuentra regulada por las normas respectivas contenidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Así en el ordenamiento antes referido encontramos las disposiciones que rigen la

integración, funcionamiento, remoción y sustitución de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

Como hemos visto, la relación que se establece entre los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana y la autoridad municipal, es diferente a la que se establece entre ésta y sus servidores públicos.

4.5.4 Consideraciones que determinan las semejanzas y diferencias entre los servidores públicos municipales y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

Aún y cuando hemos precisado que los servidores públicos municipales y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana son de naturaleza distinta, las características de las relaciones que se establecen entre éstos y la autoridad municipal denotan que presentan también semejanzas, las cuales en muchos de los casos han originado las graves confusiones que han llegado a considerar a los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana como servidores públicos.

Habida cuenta de lo anterior se procede a hacer las observaciones siguientes:

SEMEJANZAS:

- γ a).- El ejercicio de una función pública o de un cargo dentro de un Consejo de Participación Ciudadana, pone a los individuos en una situación particular que los diferencia de los demás, puesto que en ambos casos adquieren una investidura especial que los faculta para ejercer las atribuciones que les son conferidas.

- γ b).- Se advierte regularidad de la relación de los servidores públicos municipales y los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana

con el Ayuntamiento respectivo, en atención de que como se expuso con anterioridad, en ambos casos las personas asumen su función con una idea de permanencia por el período para el que fueron nombrados.

- c).- Salvo para el caso de los cargos de elección popular, la autoridad municipal, expide los nombramientos respectivos tanto para sus servidores públicos como para los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.
- d).- Indudablemente el cabal desempeño tanto de los servidores públicos municipales como de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana, desemboca en la obtención de beneficios de carácter colectivo.

DIFERENCIAS:

- a).- Mientras que, por disposición de la Ley, por el desempeño de la función pública, los servidores públicos municipales reciben una retribución económica adecuada e irrenunciable; el ejercicio de un cargo dentro de un Consejo de Participación Ciudadana, sin que la Ley lo determine de manera expresa, es de carácter honorífico, o sea que no hay retribución alguna por su desempeño.
- b).- El ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos municipales, se encuentra sujeto a dos tipos de Derecho: el Laboral Burocrático (Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios) y el Disciplinario (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios). El ejercicio de las atribuciones de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana se rige por las disposiciones respectivas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

- c).- En el caso de los Consejos de Participación Ciudadana el carácter del cargo dentro de éstos es de elección popular, mientras que en el servicio público, en el ámbito municipal, no todos los cargos son de elección popular.

- d).- Los servidores públicos municipales actúan por cuenta del ente público, o sea del Ayuntamiento como autoridad gobernante en el Municipio; en tanto que los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana actúan por cuenta del Consejo que representan, como portavoces de las necesidades de la ciudadanía y como coadyuvantes de la autoridad municipal para una mejor ejecución de los planes y programas de gobierno.

4.6 CRÍTICA Y PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN LO RELATIVO A LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es un hecho que en su diario acontecer, los Municipios se enfrentan a grandes problemas que aquejan a la ciudadanía y que requieren de atención inmediata. En la mayoría de las ocasiones la complejidad de dichas situaciones, hace patente la necesidad de contar con leyes eficaces y una reglamentación adecuada de las mismas, que permitan que las decisiones que se tomen para la solución de esos problemas, se ajusten a lo establecido por la norma.

Como hemos visto, en el Estado de México, la vigente Ley Orgánica Municipal contempla la existencia y actuación de los denominados "Consejos de Participación Ciudadana", como órganos auxiliares del gobierno municipal e intermediarios entre éste y los ciudadanos de las comunidades respectivas. Sin duda alguna, el contar con un órgano de este tipo, en el ámbito municipal, constituye un gran avance en atención de que los vínculos, entre la ciudadanía y sus autoridades, se fortalecen con la finalidad de que las demandas y necesidades de las comunidades sean atendidas y satisfechas.

Sin embargo, desde mi particular punto de vista, en la práctica, la aplicación de las normas que rigen la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana se hace de manera inadecuada, debido a la toma de determinaciones apresuradas carentes de razonamientos e interpretaciones jurídicas que deben observarse en la aplicación de la ley. Si a lo anterior agregamos que muchas de nuestras leyes se hacen sin una efectiva técnica legislativa por parte de nuestros legisladores, tenemos como resultado la existencia de normas ambiguas que lejos de ayudarnos a su aplicación efectiva sólo crean mayor confusión al respecto.

Las disposiciones referidas a la existencia y actuación de los Consejos de Participación Ciudadana se encuentran dentro del Título III *"DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"*, el cual a su vez se subdivide en capítulos que se intitulan como sigue:

CAPÍTULO PRIMERO.- De los Presidentes Municipales.

CAPÍTULO SEGUNDO.- De los Síndicos.

CAPÍTULO TERCERO.- De los Regidores.

CAPÍTULO CUARTO.- De las Autoridades Auxiliares.

CAPÍTULO QUINTO.- De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales.

CAPÍTULO SEXTO.- De los Consejos Municipales de Protección Civil.

CAPÍTULO SÉPTIMO.- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Atendiendo al pretendido orden establecido por la redacción del título III, se advierte el orden de los capítulos hasta el tercero, pues si se hubiera respetado la secuencia, el capítulo cuarto correspondería a las Comisiones del Ayuntamiento, un capítulo quinto dedicado a las Autoridades Auxiliares y finalmente en un capítulo sexto los Órganos de Participación Ciudadana. Pero que es lo que sucede, además de no respetarse un orden lógico y secuencial, se advierte la existencia de un capítulo quinto donde se comprimen dos figuras completamente distintas como lo son las Comisiones del Ayuntamiento y los Órganos de Participación Ciudadana (los Consejos de Participación Ciudadana y las organizaciones sociales de carácter popular). Por otra parte tenemos que en los capítulos sexto y séptimo se alude a otros órganos en cuya integración participan tanto las autoridades municipales como la ciudadanía.

Enfocándonos en las disposiciones que regulan la existencia y actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, cabe hacer las siguientes observaciones:

> Según se desprende de la redacción del artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cargo dentro de un Consejo de Participación Ciudadana es de elección popular, cuya organización debe correr a cargo del Ayuntamiento respectivo. Asimismo se estipula que como resultado de dicha elección deberán expedirse los nombramientos respectivos. Mi observación a este respecto es en el sentido de que la designación a favor de los ganadores, tendría que expresarse a través de una denominada constancia de mayoría, similar a la que oficialmente se expide a los ciudadanos que contienden para ocupar los cargos de elección popular.

✓ Como en su momento se precisó, el desempeño de los miembros de un Consejo de Participación Ciudadana es de carácter honorífico, pues no se recibe contraprestación económica. Sin embargo, no hay disposición que así lo exprese dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En este sentido, dicha omisión crea la existencia de una confusión, con respecto a la naturaleza de dichos cargos. De hecho, de la propia lectura del artículo 5 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que el desempeño de una persona como miembro de un Consejo de Participación Ciudadana pudiera encuadrar dentro de una función electoral o censal, que son las únicas que tienen determinado el carácter de obligatoriedad y gratuidad.

✓ Haciendo una retrospectiva del análisis de las disposiciones que regulaban la existencia y actuación de los órganos de participación ciudadana organizada en las Leyes Orgánicas Municipales del Estado de México de 1940, 1950 y 1957, tenemos que se diferencian en mucho de las disposiciones relativas en las Leyes Orgánicas Municipales del Estado de México de 1973 y la vigente, en atención de lo siguiente:

LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE 1940, 1950 y 1957	LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE 1973 y 1993
a).- Comparando estas tres leyes, se puede apreciar cómo evolucionó la regulación de la existencia y actuación de los órganos de participación ciudadana en el Estado de México, desde su aparición hasta la vigencia de la Ley de 1957.	a).- En estas dos leyes, también se advierte cierta evolución. No obstante, rompen con el marco de regulación establecido por las anteriores. Tal pareciera que a partir de 1973 se pretendió enterrar los precedentes hasta entonces establecidos.
b).- En las leyes de referencia los órganos de participación ciudadana reciben la denominación genérica de "Juntas".	b).- En estas leyes los órganos de participación ciudadana ya no se denominan como "Juntas", sino con el sinónimo de "Consejos".
c).- Cómo resultado de la evolución de los órganos de participación ciudadana, se advierte la importancia de las funciones a su cargo, sobre todo en los aspectos de mejoramiento cívico, material y moral.	c).- En estas leyes, no se advierte la existencia de disposición expresa que se refiera en particular a los aspectos de mejoramiento cívico, material y moral. Las atribuciones están dispuestas de manera muy general.

<p>d).- Si expresaban el carácter honorario del desempeño dentro de los órganos de participación ciudadana.</p>	<p>d).- Omiten determinar el carácter honorario del desempeño dentro de los órganos de participación ciudadana.</p>
<p>e).- En cuanto al manejo y administración de recursos, contienen disposiciones de relevada trascendencia, como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el artículo 84 de la Ley Orgánica Municipal de 1940; en el 184 de la de 1950; y en el 148 de la de 1957, se estipulaba la responsabilidad solidaria de los integrantes de los órganos de participación ciudadana ante los Ayuntamientos, por el manejo de los fondos que tuvieran a su cargo. • En el artículo 176 de la Ley Orgánica Municipal de 1950, se establecía además que los tesoreros de las Juntas de Mejoras Materiales, debían otorgar fianza a juicio y bajo la responsabilidad del Síndico del Ayuntamiento, en virtud de la administración de los fondos a su cargo. 	<p>e).- Del contenido de lo dispuesto por estas Leyes Orgánicas Municipales, se desprende que los órganos de participación ciudadana podían recibir aportaciones económicas de la comunidad sólo en el caso de la ejecución de obras públicas en beneficio de su comunidad, debiendo entregar el recibo correspondiente e informar lo conducente al Ayuntamiento. No hay más disposición expresa en cuanto a manejo o administración de recursos. Las leyes en comento, sólo refieren disposiciones de carácter general:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal de 1973 establecía que cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumplieran con sus obligaciones, el Ayuntamiento podía convocar a nuevas elecciones para su sustitución. • El artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal de 1993 establece la procedencia de la remoción de los miembros de un Consejo por justa causa, con el voto de las dos terceras partes del Ayuntamiento y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes.
<p>f).- De acuerdo con lo dispuesto en estas Leyes, el desempeño de los cargos en los órganos de participación ciudadana además de honoríficos, eran renunciables.</p>	<p>f).- En las Leyes Orgánicas de 1973 y de 1993, además de no determinar el carácter honorífico de los cargos, tampoco prevén la característica de renunciabilidad.</p>

➤ Como se ha expresado, el desarrollo de la regulación de órganos de participación ciudadana en las Leyes Orgánicas Municipales del Estado de México, se puede apreciar como coherente hasta la Ley de 1957, toda vez que advierte la secuencia pretendida por los legisladores en ésta y en cada una de las que le antecedieron. La evolución que se percibe del comparativo entre las disposiciones, en materia de participación ciudadana, en las Leyes Orgánicas Municipales de 1940, 1950 y 1957, no hace más que denotar que, con motivo de las experiencias de la actuación de los órganos de participación ciudadana, en cada nueva Ley Orgánica Municipal se trataba de establecer un marco normativo más completo. Sin embargo, en cuanto a regulación se refiere, la evolución mencionada llegó a su fin al promulgarse la Ley Orgánica Municipal de 1973, pues las disposiciones de la nueva Ley con respecto a los órganos de participación ciudadana fueron demasiado genéricas, sin tomarse en cuenta los antecedentes establecidos por las anteriores Leyes. En este sentido y en mi opinión, es en la Ley Orgánica Municipal de 1957, donde encontramos un importante marco regulador de los órganos de participación ciudadana ya que además de lo expresado en el punto que antecede, cabe precisar algunos aspectos de importancia que ésta ya preveía y que en nuestra vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México no se expresa:

a) En el segundo párrafo del artículo 138 de la Ley Orgánica Municipal de 1957, se estipulaba que por ningún concepto podrían formar parte de los órganos de participación ciudadana (Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material) *personas que desempeñaran funciones o cargos públicos del Municipio, del Estado o de la Federación*. Considero importante esta disposición, en atención de que se excluía de manera expresa a los servidores públicos para el desempeño de un cargo de participación ciudadana.

La omisión al respecto en nuestra actual Ley Orgánica Municipal del Estado de México deja abierta la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda formar parte de los Consejos de Participación Ciudadana. En efecto, en el artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal vigente en nuestra Entidad, se determina que "*Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad...*" Al prescribir que un Consejo de Participación Ciudadana se integra por vecinos de cada localidad, se infiere obviamente que tiene que ser por individuos que tengan el carácter de ciudadanos. En este caso, los únicos requisitos que deben reunir los aspirantes a un cargo dentro de un Consejo de Participación Ciudadana son: ser mexicano, ser vecino de la localidad, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de

vivir. Como se puede ver, en la actualidad no hay prohibición expresa, en la Ley Orgánica Municipal, para los servidores públicos que en un caso hipotético, además de desempeñar su cargo, empleo o comisión, quisieran formar parte de un Consejo de Participación Ciudadana en su comunidad. El artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México prescribe que: *"Nunca podrán reunirse en un solo individuo dos empleos o cargos públicos del Estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo..."*; y *"Ningún individuo podrá desempeñar dos cargos de elección popular, pero el electo podrá optar de entre ambos el que quiera desempeñar."* En el primer caso, como por ser miembro de los consejos de participación ciudadana no se disfruta un sueldo, los servidores públicos, con excepción de los de elección popular, no tienen impedimento alguno para formar parte de uno de ellos si así lo desean. De la redacción del segundo supuesto se puede interpretar la restricción sólo para los servidores públicos designados por elección popular, quienes en determinado momento pueden optar por el cargo que deseen desempeñar, aunque es muy extrema esta posibilidad.

b) Con respecto a los requisitos de elegibilidad, la Ley Orgánica Municipal de 1957, los enumeraba de manera expresa en el artículo 140: *mayor de edad, vecino de la localidad, saber leer y escribir y de reconocida solvencia moral*; y los mismos, en especial el último, eran de relevada importancia pues de lo estipulado en el artículo 141 se advierte que si bien es cierto la invitación era pública, en especial se dirigía a aquellas personas que en la localidad se hubieran destacado por su capacidad de organización, su dinamismo, su filantropía, su entusiasmo e interés por la satisfacción de las necesidades colectivas, sin distinción alguna por razones de opinión e ideología, edad, sexo, religión o nacionalidad. De lo anterior se desprende que para el desempeño de los cargos de participación ciudadana se pretendía captar la atención de aquellas personas que tuvieran el ánimo de tomar parte en el mejoramiento de su comunidad, convencidos de la importancia de la obligación que adquirirían.

c) La Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957, además de prever la renuncia de los miembros de los órganos de participación ciudadana (*artículo 153*), contemplaba además el otorgamiento de licencias temporales para los mismos, siempre y cuando no entorpecieran la buena marcha de dichos órganos (*artículo 155*).

d) Del contenido de los artículos 139 y 149 de la Ley Orgánica municipal de 1957, se advierte el establecimiento de dos prohibiciones expresas para los miembros de los órganos de participación ciudadana, las que sin duda

delimitaban el ejercicio de sus atribuciones, para evitar su abuso. Con motivo de éstas, en primer lugar las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, por ningún motivo podían acordar para sí, gratificaciones, compensaciones de servicios o cualquier otra retribución de manera directa o indirecta, ni podían ser contratistas por sí o por interpósita persona en las obras que se realizaran por su cuenta; asimismo, en segundo término, quedaba prohibido a sus miembros el trato de asuntos religiosos o de política.

e) Así como se prevenían prohibiciones, también se estipulaban disposiciones que incentivaban la participación ciudadana. Los miembros de aquellos órganos que se destacaran en la realización de sus finalidades, se harían merecedores a premios y distinciones por parte de las autoridades municipales o de la Entidad (*artículo 151*). Además los Presidentes Municipales tenían la obligación de mencionar detalladamente en sus informes anuales, la actuación de los órganos que hubieran funcionado en su Municipio. (*artículo 152*).

➤ En este orden de ideas, se advierte la generalidad de las disposiciones que actualmente rigen la existencia y actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, así como la evidente omisión de los antecedentes existentes en la evolución de los órganos de participación ciudadana. La generalidad establecida en la Ley y la inadecuada interpretación al aplicarla, llegan a crear confusiones con respecto a su naturaleza jurídica de los órganos que nos ocupan, pues comúnmente se les ha llegado considerar como servidores públicos municipales.

Atento a lo referido y expuesto a lo largo del presente capítulo, toda vez que las disposiciones que actualmente determinan el marco de regulación en materia de participación ciudadana son muy generales y causan confusión, me permito realizar las siguientes propuestas y anotaciones.

I.- Que las disposiciones en materia de órganos de participación ciudadana se integren en un sólo capítulo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de manera que no se confunda con la naturaleza de otras figuras que estén comprendidas dentro del mismo, como ocurre en nuestra Ley actual.

II.- Que se defina de manera expresa a los Consejos de Participación Ciudadana como órganos de carácter vecinal y auxiliares de la Autoridad Municipal, es decir, como una asociación de carácter particular, desligada de las funciones públicas, que fungirá como enlace entre su comunidad y el Ayuntamiento y que coadyuvará con éste para identificar las necesidades colectivas y así lograr una adecuada satisfacción de las mismas.

III.- Vinculado con lo expuesto, en cuanto a que los Consejos de Participación Ciudadana son organizaciones de carácter particular, sin competencia de autoridad, que se determine expresamente la prohibición en su integración, para aquellas personas que desempeñen funciones o cargos públicos del Municipio, del Estado o de la Federación. A este respecto, si bien es cierto que una persona que ocupa un cargo público podría interesarse en formar parte de un órgano de participación ciudadana y legalmente no tendría impedimento para ello, la investidura otorgada a su favor y que lo identifica como servidor público, pondría en entredicho la debida actuación de un órgano que debe mantenerse al margen de la función pública. Cabe recordar que en la Ley Orgánica Municipal de 1957 ya existía de manera expresa esta prohibición, en virtud de que indudablemente los legisladores quisieron asegurar la participación sólo de particulares en este tipo de asociaciones.

IV.- Que se determine también de manera expresa el carácter honorífico que tiene el desempeño de una persona como miembro de un Consejo de Participación Ciudadana. Con ello quedaría establecida una característica importante que diferenciaría a éstos cargos de las funciones públicas. El carácter honorario del desempeño como miembro de un órgano de participación ciudadana, atiende al hecho de que, desde las figuras que constituyen su antecedente, el origen de dichas organizaciones se sustenta en el reconocimiento de la existencia natural de un interés, en ciertos individuos, por involucrarse de manera voluntaria en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades comunes, sin esperar retribución económica por su actuación.

V.- Que se contemple en la Ley Orgánica Municipal, además de la remoción de los miembros de los órganos de participación ciudadana, la renunciabilidad del cargo y el otorgamiento de licencias temporales,

siempre y cuando, a juicio del Ayuntamiento, procedan y no entorpezcan el buen desempeño de los órganos. Dicha medida haría flexible la Ley, sobre todo para aquellas personas que en determinado momento se encontrarán ante la imposibilidad absoluta o temporal de ejercer el cargo, pero no como resultado de un mal desempeño.

VI.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la función de participar en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades se atribuye a las denominadas organizaciones sociales de carácter popular. Como se puede apreciar, la legislación vigente viene a contemplar a un órgano de participación ciudadana distinto a los Consejos de Participación Ciudadana, para retomar los aspectos de desarrollo vecinal y cívico. De lo anterior pudiera inferirse que el legislador pretendió retomar los aspectos de mejoramiento moral, cívico y material, que tan importantes fueron en algún tiempo, al constituir la base del origen de los órganos de participación ciudadana en la Entidad, para atribuirlos como función a un órgano en particular. Sin embargo, considero que dichas funciones, en particular la que se refiere al desarrollo cívico de las comunidades, debieran atribuirse también a los Consejos de Participación Ciudadana, pues tal y como se encuentra nuestra Ley Orgánica Municipal la existencia de las organizaciones sociales de carácter popular se encuentra sujeta a los resultados de su promoción hecha por los Ayuntamientos, lo cual quiere decir que se pudiera darse el caso de que aun y cuando se promuevan no se lleguen a integrar. Los Consejos de Participación Ciudadana, como organismos auxiliares de la Autoridad Municipal e intermediarios entre ésta y su comunidad, bien pueden asumir y dar continuidad a esta difícil tarea. Es importante destacar la importancia que reviste el desarrollo de las comunidades principalmente en el aspecto cívico, pues en la actualidad vemos como nuestra sociedad se muestra apática en cuestiones tan importantes como: el tomar parte en los mismos órganos de participación ciudadana; el desempeño de las funciones electorales; el acudir a votar; o bien la participación en la realización de actos públicos en memoria de hechos, hombres, fechas memorables y lutos nacionales.

Por último cabe señalar que una adecuada reglamentación de los órganos de participación ciudadana, garantiza el aprovechamiento eficaz de los mismos, por parte de los Ayuntamientos, en la planeación y ejecución de sus programas; así como que dichas organizaciones cumplan con su finalidad y no se conviertan en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de su comunidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través de la historia se pueden advertir diversas acciones desempeñadas por el hombre, orientadas al fortalecimiento de las relaciones que han determinado el desarrollo de su vida en sociedad, pues desde tiempos muy remotos aprendió que separado de los demás su existencia sería limitada y precaria. En consecuencia, la intención de llevar a cabo sus actividades por medio de esfuerzos conjuntos pasó a formar parte importante de su conducta, de tal manera que se puede afirmar con certeza que el ser humano necesariamente tuvo que relacionarse con sus semejantes para trabajar de manera coordinada en la solución de problemas y en la satisfacción de sus necesidades.

SEGUNDA.- En vista de lo anterior tenemos que numerosos autores han subrayado la importancia del papel que el hombre ha desempeñado como ser político, cualidad que lo ha caracterizado en su convivencia con otros y en las formas de organización por él adoptadas a través de todos los tiempos, entre las que se encuentra una forma de organización típica que hoy en día conocemos como municipio, cuyos antecedentes más lejanos, de acuerdo con la teoría sociológica, se pueden identificar en los antiguos tipos de agrupación social que se basaban en vínculos naturales como los de parentesco, fincados en la sangre y en el matrimonio, mismos que se advertían en la familia, el clan, la tribu y la confederación de tribus; y los locales, fincados en el domicilio, que se traducían en las afinidades de tipo local como el régimen de propiedad, la religión, la alimentación, etc., siendo éstos los que vinieron a dar cohesión a los grupos naturales. De lo anterior se desprende la existencia de una evolución que se entiende en los términos siguientes: en el origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, nos encontramos ante un régimen premunicipal; al verificarse el tránsito de la vida nómada a la sedentaria, se habla de un municipio primitivo; en tanto que una vez adoptada la vida sedentaria, los distintos grupos locales se convirtieron en comunidades domiciliarias que determinaron lo que se conoce como municipio natural.

TERCERA.- Sería en las civilizaciones de la antigüedad occidental donde se gestarían las instituciones que más tarde vinieron a determinar las características de regímenes municipales como el nuestro.

- A Grecia se debe la aportación de la institución de la polis, o sea la ciudad estado, en donde por primera vez apareciera el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en demos (municipios), no omitiendo manifestar que por mucho tiempo, bajo el auspicio de la religión, los mismos estuvieron reservados sólo para los jefes de familia, quienes a su vez eran sostenidos por el trabajo de los comerciantes, artesanos, campesinos, siervos y esclavos. Más tarde esa clase considerada como inferior se encargaría de llevar a cabo la revolución que hiciera desaparecer tal organización, conquistando para sí algunos beneficios tales como el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. En efecto, con la caída de los viejos principios y el establecimiento de las nuevas reglas, el derecho de ciudad daba paso a la igualdad civil y política. Si bien durante muchos siglos la religión había sido el único principio de gobierno, fue preciso encontrar otro capaz de sustituirlo y que pudiese regir a la sociedad, dicho principio lo constituiría en adelante el interés público. En atención de que las prescripciones de este último no eran tan absolutas como las de la religión, el modo que pareció más sencillo y seguro para saber lo que el mismo demandaba, fue el de reunir a los hombres para consultarlos, apareciendo así el sufragio como medio de gobierno, como fuente de las instituciones y como regla del derecho. Por su parte, los derechos políticos trajeron consigo el establecimiento de nuevas magistraturas, las que constituyen el antecedente de algunas de las hoy existentes como por ejemplo los receptores de cuentas, los responsables de los mercados y los encargados de las funciones de policía.
- En Roma el municipio es creado como forma de organización política, en la cual a los pueblos sometidos, se les reconocían ciertas libertades para gobernarse, cierta autonomía. Sin embargo dicha situación no era simultánea para todas las comunidades sometidas, ni todas tenían las mismas prerrogativas, sino que había diferentes tratos, dependiendo del estatuto que rigiese, ya que preponderantemente los conquistadores romanos respetaron las instituciones locales de gobierno de cada pueblo, el cual estaba obligado en todo caso a pagar tributo y enviar soldados para las legiones de Roma.
- En España el municipio se origina cuando todavía forma parte del Imperio Romano, subsistiendo a la caída de éste y cobrado auge al convertirse en factor fundamental para repeler la invasión de los árabes. En efecto, al presentarse ésta, los reyes concedieron muchos privilegios a determinado número de personas, sobre todo en territorios fronterizos, a efecto de que a cambio de las amplias facultades concedidas tenían la obligación de defender su territorio y evitar el empuje árabe.

CUARTA.- En el caso de México durante el período prehispánico la organización política y social descansaba en las instituciones del clan y la tribu, siendo esta última su grado superior y con otras formaba confederaciones. La célula básica de dicha organización tribal la constituía el clan que de los nahuas recibió la denominación de calpulli. A diferencia de las primeras organizaciones occidentales, cuyos orígenes obedecieron a circunstancias de tipo geográfico o de vínculos domiciliarios, el calpulli fincó sus raíces con base en las relaciones de la familia con la tierra en cuanto a su explotación.

Con la conquista, el municipio se funda con el objeto de satisfacer el requisito legal que los expedicionarios al mando de Hernán Cortés necesitaban para tener la autoridad política que en nombre del soberano les autorizara la conquista del nuevo territorio.

Durante el periodo de la Colonia el municipio tuvo cierto esplendor, pues si bien en un principio los vecinos designaban a sus autoridades, más tarde algunas medidas vinieron a menguar el carácter democrático de los ayuntamientos, tales como la venta de los cargos edilicios y la designación de los alcaldes mayores o corregidores a cargo de la autoridad central; no obstante, los ayuntamientos coloniales tuvieron facultades legislativas, jurisdiccionales y administrativas en virtud de las cuales regularon la vida vecinal.

QUINTA.- En el México Independiente, con base en la Constitución de Cádiz, resurgió el municipio, teniendo al ayuntamiento como órgano de gobierno pero con la implementación de los denominados jefes políticos, figura que lejos de respetar su autonomía derivó en la centralización de la autoridad municipal. Aunque la Constitución Gaditana tuvo escasa vigencia, constituyó un importante antecedente del municipio por mucho tiempo ya que en la mayoría de las Constituciones del siglo XIX no fue regulado. Con excepción de la breve referencia que de su necesidad se hiciera en la Constitución de Apatzingán de 1814, a partir de la expedición de la Constitución Federal de 1824, el municipio no sólo decayó en el ámbito político hasta casi desaparecer, sino que en el de la normatividad constitucional apenas si fue mencionado en las disposiciones emanadas de las corrientes liberales y federales, lo que no ocurrió en el caso de los centralistas, ya que por ejemplo en la Sexta Ley de las denominadas Leyes Constitucionales de 1836, se procedió a reglamentar de manera extensa al Municipio. Al promulgarse la Constitución de 1857, salvo en lo concerniente al Distrito Federal y a los Territorios, tampoco se hizo referencia de manera expresa del régimen municipal, razón por la cual su regulación quedaba a cargo de las constituciones estatales.

No obstante lo anterior, el régimen municipal también fue ignorado en los distintos Estados de la República, de tal manera que el gobierno de los pueblos estaba en manos de los jefes políticos, prefectos y subprefectos, quienes eran designados por los gobernadores, sin que mediara intervención popular alguna. La historia política que experimentara nuestro país, durante la vigencia de la Constitución de 1857, vino a demostrar la desaparición del municipio, situación que se corroboró durante el periodo del General Porfirio Díaz, de quien los funcionarios de referencia no eran más que sus incondicionales agentes que actuaban bajo la consigna de sofocar cualquier medio de democratización que pretendiera surgir del espíritu comunitario de la sociedad.

SEXTA.- Como resultado del reclamo social gestado durante buena parte del siglo antepasado y puesto de manifiesto por conducto de los precursores de la Revolución Mexicana, se terminó por concebir a la figura del Municipio Libre como aquella que aspiraría a darle al municipio la libertad política e independencia económica que necesitaba para fortalecerse, definiéndose al mismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados integrantes de la Federación.

SÉPTIMA.- Una de las consecuencias mediatas que trajo consigo el establecimiento del Municipio Libre en la Carta Magna de 1917, la constituyó la intención de rescatar las formas de organización de notorio arraigo que prácticamente habían sido nulificadas con motivo de la ideología liberal del siglo XIX que destacaba la importancia del individuo antes que la de la colectividad así como del Porfiriato que a toda costa impidió el desarrollo de las instituciones populares.

Al respecto vale la pena establecer que la participación comunitaria en las tareas de interés general se ha advertido en México desde tiempos remotos. Sólo basta recordar que como en la mayoría de las sociedades de la antigüedad, el orden político de la antigua sociedad mexicana era encabezado por un líder natural que por lo regular era el más viejo, el más conocedor de la religión o el más fuerte, en el que las formas de colaboración se presentaban principalmente en el aspecto del trabajo corporativo, traducido en el apoyo recíproco que se presentaba entre parientes, amigos o vecinos. Prueba del desarrollo alcanzado por tales formas de colaboración lo constituyen la construcción de magnas obras de utilidad pública en el Imperio Azteca así como de caminos, acueductos y templos durante la Colonia.

OCTAVA.- Con el reconocimiento de la existencia del municipio como célula básica de la sociedad mexicana, pronto se advertiría que el elemento humano del mismo constituye una pieza fundamental para su funcionamiento, en atención de que por lo general en dicho ámbito, la población se organiza en una asociación de vecindad, vinculada por lazos de sangre, pasado histórico, tradiciones y costumbres, identificada por fines comunes, situación por la que con el paso del tiempo la necesidad de propiciar la integración y solidaridad de los vecinos en el ámbito municipal a través de la participación se convertiría en uno de sus fines preponderantes.

Como resultado de los intentos para satisfacer la necesidad de contar con los instrumentos de organización adecuados para estimular y canalizar la participación popular así como la integración y solidaridad vecinal en el ámbito municipal, diversas han sido las figuras y acciones -que inclusive determinadas en ley- se han llevado a la práctica para la consecución de los cometidos de referencia.

NOVENA.- Entre los antecedentes de las diversas figuras que se han llevado a la práctica para estimular y canalizar la participación ciudadana destacan por un lado, las denominadas Asociaciones Pro Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, cuya reglamentación en el año de 1941 atendió al reconocimiento expreso que hiciera la autoridad de la existencia de un interés en los habitantes de las distintas comunidades para tomar parte en la solución de los problemas y en la satisfacción de las necesidades comunes; y por el otro, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, fundadas en el Estado de Veracruz en 1945 y extendidas por todo el país a partir de 1953, las que vinieron a incorporar a todos los sectores sociales en la ejecución de los programas locales primarios y en la institución de alicientes para la superación cívica y moral tanto del individuo como de la colectividad.

Al constituir una de las entidades federativas de mayor importancia en nuestro país, el Estado de México no ha sido la excepción en lo que se refiere a antecedentes de participación comunitaria, pues en los distintos ordenamientos que de 1940 a la fecha se han expedido en el mismo para reglamentar la organización del ámbito municipal, se ha previsto la constitución y funcionamiento de órganos a través de los cuales la ciudadanía ha podido tomar parte en las acciones de gobierno: Juntas Patrióticas; Juntas de Mejoras Materiales; Juntas de Acción Cívica; Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; Consejos de Colaboración Municipal; y Consejos de Participación Ciudadana.

DÉCIMA.- En la actualidad el término "participación" tiene múltiples significados que rebasan en mucho la simple idea de asociarla con la manifestación de demandas o peticiones por parte de la sociedad a sus autoridades; en realidad constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo determinado con el objeto de expresar demandas, iniciativas o necesidades; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, políticos o sociales; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones así como en los procesos de acción y planeación del gobierno. Por lo anterior, es importante que las autoridades la conciban como uno de los métodos idóneos para captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que a la vez vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia, pues ésta genera consensos, garantiza la gobernabilidad y un desarrollo integral, genera propuestas y contribuye en la toma de decisiones para alcanzar el bienestar social.

DÉCIMA PRIMERA.- En torno al concepto "participación" con los adjetivos de "comunitaria, colectiva o ciudadana", entendida como aquella que se presenta en las comunidades para resolver los problemas surgidos entre personas que conviven dentro de un mismo lugar, compartiendo necesidades e intereses comunes, quienes se han encargado de abordar su estudio la subdividen en tres tipos a saber: formal, espontánea y organizada.

En el caso de la participación identificada como formal, es aquella que expresamente marca la ley como consecuencia de los derechos y obligaciones que la misma prevé a cargo de los ciudadanos.

Por su parte, la participación espontánea es la que se presenta por lo regular en situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, en las que los miembros de la comunidad tienen que enfrentar un problema común.

Finalmente por lo que respecta a la participación conocida como organizada, ésta encuentra su soporte en los grupos comunitarios y organismos públicos y privados, circunscribiéndose a la colaboración que de una forma ordenada y permanente prestan los habitantes de determinada comunidad en la solución de problemas comunes y en apoyo a sus autoridades para lograr el cumplimiento de los planes y programas de gobierno o para realizar obras y acciones de beneficio colectivo.

DÉCIMA SEGUNDA.- La participación ciudadana organizada en el Estado de México, constituye un aspecto de relevada importancia en la consecución del bienestar social, prueba de ello es que como se señalara con antelación, en la mayoría de las leyes reglamentarias que se han expedido en la Entidad para regular el ámbito municipal, se han previsto diversos medios prácticos con la finalidad de lograr la incorporación del trabajo y la actitud de servicio de ciertos individuos en los planes y acciones de gobierno. En términos de lo anterior, tenemos que en la Ley Orgánica Municipal vigente, se prevé la existencia y funcionamiento de algunos órganos de participación entre los que se encuentran los conocidos con el nombre de Consejos de Participación Ciudadana, concebidos éstos como *"órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, de los que podrán auxiliarse los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias"*.

DÉCIMA TERCERA.- Con base en el estudio de las figuras que constituyen los antecedentes de los actuales Consejos de Participación Ciudadana, resulta que la concepción moderna de dichos órganos obedeció al reconocimiento que de manera expresa hiciera el legislador de la existencia de aquella característica innata en el ser humano que lo hace tomar parte en los asuntos trascendentales de su vida y, por consiguiente, en la ejecución de acciones tendientes a la satisfacción de sus necesidades y a la solución de sus problemas, mientras que su reglamentación obedeció a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las loables finalidades en virtud de las cuales se habían originado así como de evitar que se convirtieran en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de la propia colectividad.

De esta manera, hicieron su aparición nuevos órganos de representación ciudadana que se establecieron como organizaciones apartidistas de carácter particular, cuya finalidad preponderante fue la de procurar el mejoramiento de las comunidades a través de la colaboración de los propios vecinos, pero desligadas de las funciones públicas, surgiendo a partir de entonces lo que hoy en día en la teoría y en la práctica se conoce como uno de los claros ejemplos de la participación ciudadana organizada.

DÉCIMA CUARTA.- Sin embargo, es de señalarse que las disposiciones que en la vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México reglamentan la existencia y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, se encuentran

afectadas de una determinada generalidad que ocasiona que al momento de ser aplicadas, den pauta a la emisión de interpretaciones que no son acordes con la naturaleza de dichas formas de organización ciudadana, de tal manera que en múltiples ocasiones se les haya llegado a considerar como parte de la estructura administrativa del gobierno municipal, en tanto que el trato a sus integrantes ha sido equiparado como si en realidad se tratara de servidores públicos municipales.

DÉCIMA QUINTA.- Del análisis efectuado a las relaciones que se establecen entre el Municipio y sus servidores públicos así como entre el Municipio y los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, fue posible identificar tanto semejanzas como diferencias, pudiéndose deber a las primeras gran parte de la confusión que en determinado momento se ha generado, en torno a la interpretación de las disposiciones que regulan la figura objeto de estudio y que en la mayoría de los casos ha derivado en la equiparación de dos de los estatus que puede desempeñar un ciudadano al servicio de la colectividad -como servidor público y como integrante de un órgano de participación ciudadana- pero que en atención de las funciones que en uno y en otro se desempeñan, es posible advertir que se trata de figuras que no gozan de la misma naturaleza y que por lo tanto no se les puede dar el mismo trato.

DÉCIMA SEXTA.- Dentro de las semejanzas que se advierten entre el desempeño de una persona como servidor público y como consejero de participación ciudadana tenemos que en ambos casos:

- Se coloca a los individuos en una situación que los diferencia de los demás, en virtud de que adquieren una investidura especial.
- Se aprecia la existencia de cierta regularidad en las relaciones que al efecto se establece, puesto que ambas se asumen con una idea de permanencia.
- Con excepción de los servidores públicos de elección popular, los nombramientos respectivos son expedidos por la autoridad municipal.
- La finalidad preponderante se circunscribe a la obtención del beneficio común.

No obstante, entre las figuras de referencia también se aprecian diferencias, las que se pueden resumir como sigue:

- Por disposición de la ley, el desempeño de una función pública debe ser retribuido económicamente. Sin que la ley lo prevea, el ejercicio de determinada función como integrante de un Consejo de Participación Ciudadana es de carácter honorífico.

- El ejercicio de las funciones a cargo de los servidores públicos, se encuentra sujeto a las normas del Derecho Laboral Burocrático y del Derecho Disciplinario. La función de los Consejos de Participación Ciudadana es regulada por las disposiciones que al respecto se establecen en la Ley Orgánica Municipal.
- Mientras que dentro de la Administración Pública, no todos los cargos son de elección popular, los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, son electos popularmente.
- La actuación de los servidores públicos siempre será imputable al ente público, en virtud de ser éste del que derivan las facultades especiales con que son investidos. La actuación de los miembros de un Consejo de Participación Ciudadana es por cuenta del Consejo de que forman parte, como portavoces de sus conciudadanos y como coadyuvantes de la autoridad.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La reglamentación de la participación ciudadana organizada es una tarea fundamental que por disposición constitucional corresponde a los municipios, debiendo tomar como base para tal efecto las leyes que en la materia expidan las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, en el caso del Estado de México, los parámetros que se consignan en la Ley Orgánica Municipal vigente, particularmente en lo que respecta a las disposiciones que rigen a los Consejos de Participación Ciudadana, resultan insuficientes para la aportación de todos aquellos elementos que son necesarios para contar con una normatividad que sea eficaz y que no de lugar a la emisión de interpretaciones equivocadas al momento de ser aplicada.

Por lo tanto, es indispensable que se valore la factibilidad de llevar a cabo una reforma a la ley en comento, cuya finalidad sea la de subsanar la generalidad y las omisiones que se advierten en las disposiciones respectivas, para precisar el alcance de los términos que efectivamente determinen la naturaleza y objeto de los órganos de participación referidos y de quienes los conforman, tomando como punto de partida las consideraciones que el suscrito tuviera a bien establecer y desarrollar en el punto 4.6 del presente trabajo, bajo el título **CRÍTICA Y PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN LO RELATIVO A LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, entre las que se encuentran las siguientes:

- Las disposiciones relativas a los órganos de participación ciudadana, deben ser compiladas de manera exclusiva en un solo capítulo dentro de la Ley

Orgánica Municipal, con la finalidad de evitar que dichas figuras sean confundidas con otras de distinta naturaleza.

- ✓ Que se defina de manera puntual la naturaleza de los Consejos de Participación Ciudadana, en el entendido de que nos encontramos ante órganos de participación ciudadana de carácter vecinal que se constituyen como auxiliares de la autoridad. Dicho de otro modo, se trata de asociaciones de carácter particular desligadas de las funciones públicas, cuyos integrantes se desempeñan como intermediarios en la relación que se establece entre su comunidad y la autoridad, y como coadyuvantes de esta última en la ejecución de los planes y programas de gobierno, en aras de la satisfacción de necesidades y la solución de problemas de la propia colectividad.
- ✓ Determinar expresamente el carácter honorífico con el que una persona se desempeña al fungir como consejero de participación ciudadana. De esta manera, se establecería una característica importante que de alguna forma los desvincularía de la función pública como tal.
- ✓ Que la denominación de "nombramiento" del instrumento que debe expedir el Ayuntamiento para acreditar a los integrantes de un Consejo de Participación Ciudadana, cambie por la de "constancia de mayoría", toda vez que son electos popularmente.
- ✓ Completar el marco normativo existente, considerando la posibilidad de retomar disposiciones que se previeron en ordenamientos anteriores para garantizar el carácter particular de las asociaciones, citando como ejemplo las prohibiciones, en virtud de las cuales no podían formar parte de los órganos de participación ciudadana quienes desempeñaran cargos públicos del Municipio, Estado o Federación, ni tratarse en el seno de los mismos asuntos religiosos o de política.
- ✓ Como medida para incentivar la participación de la ciudadanía en las tareas de los órganos de representación aludidos, estipular el otorgamiento de premios y distinciones para quienes destaquen al desempeñar sus funciones así como implementar medidas tales como la renunciabilidad y el otorgamiento de licencias temporales para sus integrantes, siempre y cuando, a juicio del Ayuntamiento, procedan y no entorpezcan el buen desempeño de los propios órganos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- AGUILAR RODRÍGUEZ, DAVID en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., N° 34, abril-junio, 1997, 158 páginas.
- 2.- ALANIS BOYZO, RODOLFO en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., N° 03, julio-septiembre, 1989, 198 páginas.
- 3.- ARTEAGA NAVA, ELISUR, ET. AL.;. Revista Alegatos, N° 28, Órgano de Difusión del Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, septiembre-diciembre, 1994, 649 páginas.
- 4.- BARRERA ZAPATA, ROLANDO; La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México, en: El municipio mexicano de cara al siglo XXI, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, 180 páginas.
- 5.- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO; Derecho Electoral Mexicano. Instrumento Normativo de la Democracia; México, Editorial Porrúa, 1980, 279 páginas.
- 6.- BURGOA, IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, 1058 páginas.
- 7.- DE COULANGES, FUSTEL, La Ciudad Antigua, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, 291 páginas.
- 8.- DE PINA, RAFAEL y DE PINA VARA, RAFAEL; Diccionario de Derecho; 26ª edición; México, Editorial Porrúa, 1998, 525 páginas.

9.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO; El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 1996, 211 páginas.

10.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO y LUCERO ESPINOSA, MANUEL; Compendio de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994, 364 páginas.

11.- DICCIONARIO LAROUSSE USUAL; 5ª edición; México, Ediciones Larousse, 1983, 818 páginas.

12.- ENGELS, FEDERICO; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; México, Editorial Cártago Argentina, 1985, 141 páginas.

13.- HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO; Derecho Municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, 77 páginas.

14.- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La Participación Comunitaria Municipal, Guía Técnica 14, México, Coordinación de Difusión del Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, 34 páginas.

15.- LAGUNAS A., MAURILIO; La Participación Comunitaria Municipal, Trabajo Terminal del Diplomado "La Administración Municipal", 1994, 238 páginas.

16.- MERINO, MAURICIO; La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4, 2ª edición, México, Instituto Federal Electoral, 1995, 58 páginas.

17.- MONTAÑO, AGUSTÍN; Manual de Administración Municipal; 2ª edición; México, Editorial Trillas, 1990, 196 páginas.

- 18.- MOYA PALENCIA, MARIO; Democracia y Participación, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1982, 145 páginas.
- 19.- NEGRETE, MA. E. y GRAZBOR BRIS Y RUIZ, CRESCENCIO, Población, Espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 1993.
- 20.- OCHOA CAMPOS, MOISÉS, La Reforma Municipal, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985, 557 páginas.
- 21.- PARTIDAS BUSH, VIRGILIO; Proyecciones Estatales de Población, 1995-2010, Instrumento Básico de la Planeación Regional, en La publicación Demos-Carta Demográfica sobre México, 1996.
- 22.- RUD'HOMME, JEAN-FRANCOIS, Consulta Popular y Democracia Directa, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 15, México, Instituto Federal Electoral, 1997, 56 páginas.
- 23.- QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F.; Derecho Municipal, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, 636 páginas.
- 24.- RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA; Derecho Municipal, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1998, 498 páginas.
- 25.- RESULTADOS DEFINITIVOS DEL CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1995, Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1996.
- 26.- RESULTADOS PRELIMINARES DEL XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000, Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 2001.

27.- SARTORI, GIOVANNI; Teoría de la Democracia Tomo I, 1ª Reimpresión, México, Editorial Porrúa, 1989, 305 páginas.

28.- SENTIES E., YOLANDA; Organización de la Participación Ciudadana, México, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, 1987, 62 páginas.

29.- SERRA ROJAS, ANDRÉS; Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, 652 páginas.

30.- UGARTE CORTÉS, JUAN; La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio; México, Editorial Porrúa, 1985, 281 páginas.

LEGISLACIÓN

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Editorial SISTA, 2001, 121 páginas.

2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, en PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2001, Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México, 2001, 931 páginas.

3.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, en PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2001, Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México, 2001, 931 páginas.

4.- LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, Decreto No. 68, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo CLXVI, número 82, Sección Tercera, 23 de octubre de 1998.

5.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1940, Decreto No. 34 del 28 de diciembre de 1940, Colección de Decretos de 1940, Biblioteca de la Cámara de Diputados del Estado de México.

6.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1950, Decreto No. 101, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo LXX, número 48, 13 de diciembre de 1950.

7.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1957, Decreto No. 139, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo LXXXIII, número 43, 29 de mayo de 1957.

8.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1973, Legislación del Estado de México 1981-1987, Gobierno del Estado de México, México, Editores e Impresores FOC. S. A. de C. V., 1987, 805 páginas.

9.- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1993, en PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2001, Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México, 2001, 931 páginas.

10.- Decreto No. 195.- Que reforma y deroga diversas disposiciones de la LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Gaceta del Gobierno del Estado de México, tomo CLXX, número 30, 11 de agosto del 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN