



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"ANALISIS JURIDICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE
MALINALCO ESTADO DE MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER POR EL GRADO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUZ ADRIANA LOPEZ GALICIA



ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN



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.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **LOPEZ GALICIA LUZ ADRIANA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE MALINALCO ESTADO DE MÉXICO"**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Carlos F. Quintana Roldán**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Quintana Roldán, en oficio de fecha 21 de octubre de 2003 y el Lic. Jorge Carlos Adame García, mediante dictamen del 5 de enero de 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 12 de 2004.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio. en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm.

México, D.F., a 05 de enero de 2004.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
P r e s e n t e

Por medio del presente escrito me permito comunicarle que después de analizar con detenimiento e interés el trabajo de tesis de la alumna **LUZ ADRIANA LÓPEZ GALICIA**, intitulado "**ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE MALINALCO ESTADO DE MÉXICO**", para obtener el título de Licenciado en Derecho inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a su digno cargo.

Considero que después de atendidas algunas recomendaciones metodológicas y de técnica de investigación, en su estado actual, en mi criterio, la tesis reúne los requisitos académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad.

Comunico a usted lo anterior a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, de no existir inconveniente, la **C. LUZ ADRIANA LÓPEZ GALICIA**, pueda continuar con el trámite de titulación correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y respeto.

ATENTAMENTE



LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., 21 de octubre de 2003

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Distinguido Señor Director:

De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo, he venido dirigiendo la tesis de la alumna **Luz Adriana López Galicia**, intitulada "**Análisis Jurídico y Social del Municipio de Malinalco, Estado de México**".

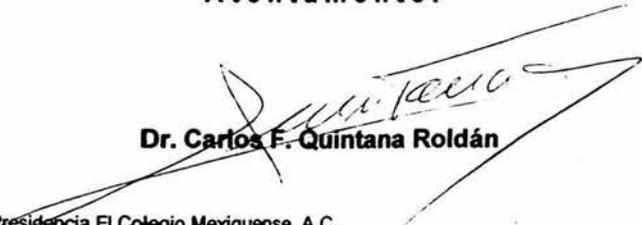
La alumna me ha entregado debidamente concluidos los diversos capítulos que integran la tesis, los que a juicio del suscrito están debidamente fundados a más de bien expuestos.

A su vez las conclusiones abordan aspectos centrales del tema de tesis, conjuntándose además con una adecuada bibliografía de consulta que aparece en la parte final del trabajo.

Por lo anterior, me permito remitir a usted esta tesis para que, de estimarlo oportuno se autorice a la pasante para continuar con sus trámites recepcionales.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración.

A t e n t a m e n t e .


Dr. Carlos F. Quintana Roldán

C.c.p. Presidencia El Colegio Mexiquense, A.C.
Srita. Luz Adriana López Galicia.

A Jesús

Por que cada día que transcurre me doy cuenta de tu gran amor por mí.

Gracias, por hacer realidad en mi vida tu promesa de filipenses 4:13

A mis Padres

Gracias por haberme dado la vida

Y por ser esa ayuda idónea, agradezco a DIOS el honor de compartir este momento con ustedes.

*"Oye hijo mío la Doctrina de tu Padre
y no desprecies la dirección de tu madre"*

A Diego y Omar

Yo creo que una de las bendiciones más grandes que Dios puede darnos es el amor y la compañía de un hermano; "siguen ustedes".

A mi Familia

Gracias por estar siempre junto a mí, y por creer que las promesas si se cumplen.

A Ángel G.

Sin duda te hubiese encantado vivir este momento conmigo, por eso a través de una línea te hago presente.

A Marisol

Gracias, por compartir conmigo esta maravillosa experiencia, y sobre todo por estar ahí; justo en el momento.

Al Doctor Carlos F. Quintana Roldán

Gracias por su apoyo en la realización de este trabajo y sobre todo por compartir conmigo lo noble del Derecho Municipal

Dios le Bendiga

Al Municipio de Malinalco Estado de México

Por arroparme durante todo este tiempo y sobre todo por ser el inspirador de este trabajo.

A mis amigos

INDICE

CAPÍTULO I

CONCEPTO DE MUNICIPIO Y ANÁLISIS DE SUS ELEMENTOS

1.1 Concepto de Municipio	12
1.2 Elementos	15
1.2.1 Territorio	15
1.2.2 Población	19
1.2.3 Gobierno	27
1.2.4 Relación de Vecindad	28
1.2.5 Autonomía	31

CAPÍTULO II

ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

2.1 Época Precolombina	36
2.2 Conquista española y fundación de los primeros municipios americanos	37
2.3 Época colonial	41
2.4 Cabildos americanos como precursores de la lucha de independencia	45
2.4.1 Constitución de Cádiz	47

2.5 Constitución de 1824	51
2.6 Leyes Constitucionales de 1836 y bases orgánicas de 1843	51
2.7 Constitución de 1857	53
2.8 Época de Porfiriato	55
2.9 Congreso Constituyente de 1917	57
2.10 Estudio del artículo 115 constitucional	60
2.11 Reformas que ha sufrido el artículo 115	66
2.12 Otros artículos constitucionales que regulan la vida del municipio	69
2.13 Constitución Política del Estado y Libre Soberano de México	73
2.14 Ley Orgánica Municipal del Estado de México	75
2.15 Bandos Municipales	77
2.16 Reglamentos Municipales	81

CAPÍTULO III

MARCO HISTÓRICO Y ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE MALINALCO ESTADO DE MÉXICO

3.1 Origen: primeros poblamientos en la región de Malinalco	84
3.1.1 Época prehispánica	84
3.1.2 Monumentos prehispánicos	87

3.1.3	Época colonial	93
3.1.4	Independencia	95
3.1.5	México Independiente	96
3.1.6	Reforma	97
3.1.7	Revolución	97
3.2	Aspectos generales de Malinalco Estado de México	100
3.3	Entorno Territorial	101
3.4	Entorno Ambiental	103
3.5	Entorno Económico	106

CAPÍTULO IV

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MALINALCO ESTADO DE MÉXICO

4.1	Ayuntamiento	108
4.1.1	Integración y funcionamiento	109
4.1.2	Duración	110
4.2	Presidente Municipal	115
4.2.1	Funciones y facultades	116
4.3	Regidores	119
4.3.1	funciones	120
4.4	Síndico	121
4.4.1	Funciones	122

4.5 Administración Pública Municipal	124
4.5.1 Secretario del Ayuntamiento	126
4.5.2 Tesorería Municipal	127
4.5.3 Direcciones Municipales	129
4.6 Órganos Auxiliares	130
4.7 Hacienda y Patrimonio Municipal	132
4.7.1 Integración	136
4.8 Servicios Públicos	146
4.9 Justicia Municipal y Administrativa	152
4.9.1 Oficial Conciliador	153
Conclusiones	155
Bibliografía	161

INTRODUCCIÓN

La importancia de los municipios en nuestro país radica en que son la forma básica para la división territorial de todos y cada uno de los estados, por ello, algunos autores consideran al municipio como el primer nivel u orden de gobierno, ya que se encuentra en contacto directo con su población.

Sin embargo, aún con toda su importancia se le ha relegado en algunos aspectos, por ello, ante los retos de ésta época debe pugnarse por un fortalecimiento de los municipios.

Es así, que para obtener el título de Licenciado en Derecho se ha diseñado este estudio monográfico denominado "Análisis Jurídico y Social del Municipio de Malinalco Estado de México", cuyos objetivos son los siguientes:

- Evidenciar la importancia de la institución del Municipio desde sus orígenes en el Derecho Romano, hasta llegar a nuestros días.
- Conocer cada uno de los elementos que integran a la institución municipal, lo cual en primer término nos permitirá diferenciar al Municipio de la Federación y de los Estados.
- Atender el marco jurídico que regula y sustenta a los Municipios en México, estudiando en este sentido la legislación federal y local, así como la integración de los Bandos y reglamentos como ordenamientos que regulan al municipio.
- De igual forma este estudio monográfico tiene como finalidad realizar un análisis del Municipio de Malinalco Estado de México, con el propósito de conocer sus antecedentes históricos, y aspectos generales que lo

particularizan, así como poder observar desde el punto de vista práctico el funcionamiento de la vida municipal en nuestro país.

- Fundamentalmente se estudiará la estructura orgánica del Ayuntamiento en el Municipio de Malinalco, observando como desde el punto de vista práctico se atiende y se interpreta la normatividad que lo regula.

La presente tesis se divide en cuatro capítulos denominados: Capítulo I.- "Concepto de Municipio y Análisis de sus Elementos", Capítulo II.- "Origen del Municipio y su Regulación Jurídica"; Capítulo III.- "Marco Histórico y Aspectos Generales del Municipio de Malinalco Estado de México"; Capítulo IV.-. "Gobierno y Administración Municipal en Malinalco Estado de México" y sus respectivas conclusiones.

En el Primer Capítulo denominado "Concepto de Municipio y Análisis de sus Elementos", estudiaremos el concepto de municipio como institución jurídica y social que surge en el Derecho Romano, y para diferenciarlo de la Federación y de los Estados, analizaremos los elementos constitutivos territorio, población, gobierno, así como a la relación de vecindad y la autonomía.

En el Segundo Capítulo denominado "Origen del Municipio y su Regulación Jurídica", estudiaremos los orígenes del municipio en el Derecho Romano, también haremos referencia a la fundación del Primer Ayuntamiento en nuestro continente, señalando en este sentido cuales fueron las causas por las que Hernán Cortés pugno por fortalecer el régimen municipal en nuestro país. De igual forma estudiaremos los principales ordenamientos jurídicos que han sustentado al municipio, entre los cuales destacan: Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, La Constitución de Cádiz de 1812 como el primer ordenamiento que eleva a rango constitucional al municipio, La Constitución de 1824, Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, La

Constitución de 1857, la época del Porfiriato hasta llegar al Constituyente de 1917, el cual dio origen al artículo 115 constitucional.

En este mismo capítulo, estudiaremos las once reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional, así como algunos de los artículos constitucionales que regulan al municipio.

Por último, analizaremos los principales ordenamientos jurídicos encargados de regular al municipio, entre los cuales se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como el Bando de Policía y Buen Gobierno, y los Reglamentos Municipales como ordenamientos netamente locales.

En el Capítulo Tercero denominado "Marco Histórico y Aspectos Generales del Municipio de Malinalco Estado de México", analizaremos los antecedentes históricos, políticos y sociales del Municipio de Malinalco, Estado de México.

En este mismo capítulo realizaremos un breve estudio de la situación actual del municipio, abarcando su entorno territorial, ambiental y económico.

En el Capítulo Cuarto "Gobierno y Administración Municipal en Malinalco Estado de México", analizaremos la integración del Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración en el municipio de Malinalco, partiendo de la base constitucional y tomando como referencia la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno publicado en la Gaceta del Ayuntamiento los días 5 de febrero de 2002 y 2003 respectivamente.

En este sentido, estudiaremos todo lo referente al Ayuntamiento en Malinalco, lo cual nos brindará la oportunidad de evidenciar que el sistema municipal en

México encuadra en el Sistema de Comisión de carácter impropia, ya que por mandato constitucional se le atribuyen facultades gubernativas y administrativas a un órgano colegiado denominado ayuntamiento, el cual es de carácter impropia porque sus integrantes tienen un status estratificado y jerarquizado.

Analizaremos en este sentido la figura del presidente municipal, sus funciones y facultades, así como las del Sindico y los Regidores.

De igual forma, en este capítulo estudiaremos a los integrantes de la Administración Municipal, siendo estos el Secretario de Ayuntamiento, el Tesorero y los Directores Generales; también haremos referencia a los Órganos Auxiliares del Ayuntamiento, la integración de la Hacienda Municipal estableciendo la diferencia entre patrimonio y hacienda municipal, pues en muchos casos se les ha confundido, se hará un breve señalamiento de los servicios públicos que por mandato constitucional debe prestar el municipio, y por último analizaremos la figura del Oficial Conciliador.

Todos estos temas revisten sin duda un interés especial, y por ello este trabajo posteriormente puede servir como guía técnica para los interesados en el ámbito municipal.

En la parte relativa de conclusiones haré referencia a situaciones concretas que no deben pasar desapercibidas respecto de este estudio monográfico, y de igual forma, nos permitiremos hacer alguna propuesta que pueda ser tomada en cuenta, o bien pueda servir de base para mejorar el desarrollo de la Administración Municipal en Malinalco Estado de México, así como en cualquier otro Municipio del país.

CAPÍTULO I

CONCEPTO DE MUNICIPIO Y ANÁLISIS DE SUS ELEMENTOS

1.1 Concepto de Municipio

Etimológicamente el vocablo municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo **munus**, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones y el verbo **capere**, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino **municipium** que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.¹

De aquí se deriva el concepto **municipe**, que hace alusión a los propios gobernantes a los habitantes de las circunscripciones municipales. El municipio como institución jurídica y social surge con el Derecho Romano particularmente en la expansión del imperio.

Existen muchas y variadas definiciones acerca del municipio que exponen los estudiosos del mismo, algunas de estas las encontramos en diversas enciclopedias o diccionarios.

¹ Joan Corominas, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Volumen IV, Segunda Edición, Editorial Gredos, S.A. Madrid 1976, pág. 115.

La Enciclopedia de Real Academia Española define al Municipio como: "El conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".²

En este mismo orden de ideas, la Enciclopedia Jurídica Omeba define al Municipio como: "Una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado superior o provincial."³

Por otra parte, el Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que:

"El Municipio es: la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación, integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados, Federación."

Aristóteles en su obra "La Política" afirma que el Municipio es: "La primera comunidad que a su vez resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día".⁴

El jurista vienés Hans Kelsen afirma en su "Teoría General del Estado" que "Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo

² Enciclopedia de la Real Academia, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1999, pág. 147.

³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires 1964, pág. 55.

⁴ Aristóteles, La Política, Libro Primero, Párrafo Octavo, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1989, Pág. 38.

en que las administraciones locales se hallaban organizadas sobre bases estrictamente autocráticas.⁵

La Doctrina jurídica mexicana ha aportado varias definiciones acerca de la institución municipal, así por ejemplo el Doctor Acosta Romero señala: que el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".⁶

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en su obra titulada "Derecho Constitucional" define al Municipio como: "Una forma jurídica - política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".⁷

En su obra titulada "Derecho Municipal", el Doctor. Carlos F. Quintana Roldán, señala que existe un problema para definir el Derecho Municipal, pero que la forma de definirlo es abarcando cada uno de los elementos que lo integran.

Por ello, refiere que el municipio es: "La institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política administrativa del estado".⁸

⁵ Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Editora Nacional Edinal, s.r.d.l. México, 1954, p. 294

⁶ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1995. p. 347.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1986, p. 875.

⁸ Quintana Roldán, Carlos Francisco, Derecho Municipal, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A. México 2001. p. 6.

1.2 Elementos

Por elementos entendemos las entidades últimas de las cosas, sobre todo materiales, es decir los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas o espirituales.

Los autores han clasificado a los elementos que integran al municipio de distinta manera, algunos los estiman fundamentales, mientras que otros les dan el carácter de secundarios.

Teresita Rendón Huerta, considera que el Municipio se integra por una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Otros autores como el Doctor Quintana Roldán, señala que para diferenciar al Municipio de la Federación o de los Estados, debemos agregar otros elementos: *la relación de vecindad y la autonomía*, idea con la que coincido, ya que si bien es cierto, para que exista el Municipio se requiere de las relaciones de vecindad entre sus pobladores, así como contar con una autonomía para administrar su hacienda municipal.

1.2.1 Territorio

Etimológicamente la palabra territorio proviene de **terra patrum**, que significa la tierra de los antepasados.

El territorio aparece como un elemento básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial en donde ejerzan sus actividades.

El territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas.

En este sentido, el Dr. Acosta Romero considera que el territorio lo constituye el área geográfica y el conjunto de personas que habitan dentro de la misma, por ello, el territorio debe considerarse más que un elemento una condición de existencia, un medio *sine qua non* y un instrumento al servicio del fin municipal.

El municipio debe contar con una extensión geográfica determinada dentro de la cual podrá aplicar sus normas jurídicas, dentro de la que va a gobernar a todos los habitantes que se encuentre en esa circunscripción.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal, por ello, territorio municipal es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en donde se asientan los habitantes de un municipio, y donde tiene validez las normas municipales, así como en el que el gobierno municipal ejerce sus facultades.

En nuestro país, por imperativo constitucional (artículo 115), los estados deben tener como base de su división territorial el municipio, encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la República pertenecen a municipios, excepción hecha hacia los del Distrito Federal.

En este sentido comparto el criterio del Doctor Quintana Roldán cuando establece que el territorio municipal no es del todo independiente, pues este forma parte del Estado al que pertenece y a su vez al territorio de la Federación.

Conforme a lo anterior, debemos decir que el territorio del Municipio de Malinalco forma parte del territorio del Estado de México y éste a su vez al de la Federación.

Dentro del espacio que constituye su territorio son validas las normas de carácter Federal, Estatal y Municipal, sólo pueden excluirse por razones de competencia.

Actualmente el Municipio de Malinalco Estado de México, cuenta con una superficie de 189.89 km².⁹

El municipio de Malinalco tiene plena competencia en su territorio respecto a sus habitantes, cosas o hechos que en el ocurran.

Algunos Municipios están integrados por varios centros de población, los que se clasifican en categorías tomando como consideración el número de habitantes y los servicios públicos con los que cuentan.

Para efectos de gobierno interior, y con fundamento en el artículo 17 del Bando de Policía y Buen Gobierno publicado en la gaceta del ayuntamiento de Malinalco el 5 de febrero de 2003, el Municipio de Malinalco se divide en las siguientes categorías políticas:

“La Villa que es la Cabecera Municipal,¹⁰ la cual comprende 10 Delegaciones y se divide a su vez en 8 barrios que llevan por nombre San Juan Norte y Sur, Santa Mónica, Santa María Norte y Sur, San Martín, San Pedro, San Guillermo, San Andrés y La Soledad.

⁹ Datos de la ficha básica complementaria que integra el Centro Nacional de Desarrollo Municipal hoy inafed.

¹⁰ La cabecera Municipal se encuentra en la población colonial de Malinalco y es cede del H. Ayuntamiento Constitucional.

Los siguientes Pueblos son 5: Chalma, San Andrés, San Simón, San Nicolás con Jesús María y Jadmolonga.

Las Rancherías son 13: San Sebastián, San Pedro Chichiasco, Colonia Hidalgo, Aldama, Juárez, La Ladrillera, La Loma, Noxtepec de Zaragoza, Santa María Xochiac, Puente Caporal, Pachuquilla, Palmar de Guadalupe, y Platanar.

El resto de las comunidades son caseríos: Amate Amarillo, La Angostura, Chichiasco el Viejo, Colonia Emiliano Zapata, La Huerta, La Loma, Monte Grande, Palo Dulce, Planta Alameda, El Puentecito, Tepehuajes, Tepopula, El Zapote, Los Sauces, Campos de San Martín, Joya Redonda y El Campanario"

El Ayuntamiento de Malinalco se reserva la facultad en cualquier tiempo de adicionar, modificar y hacer las segregaciones que estime convenientes para la integración de sus localidades, y además podrá acordar o promover las modificaciones de la categoría política de determinada localidad para que adquiera la categoría correspondiente, según los términos que señala el artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; así como las segregaciones, adiciones o modificaciones que se pretendan realizar afectando a los barrios de la cabecera municipal, por existir una marcada unidad entre ellos, requerirán de la realización de una consulta popular y la aprobación del ayuntamiento por unanimidad.

Si se diera un conflicto respecto a límites territoriales municipales, el Doctor Quintana Roldán señala que la solución a los mismos es muy variada, existen quienes admiten en la totalidad de los estados como primera solución los convenios entre los propios municipios afectados, dicho convenio requiere la aprobación del congreso local para su validez y eficacia.

Recordando que estos convenios sólo pueden llevarse a cabo si se trata municipios de un mismo estado

Una segunda forma de solucionar los conflictos es con la intervención del Congreso Local para conocer el planteamiento contencioso que los municipios hagan sobre el conflicto de sus límites. En este caso, el propio Congreso Local le corresponde dictar la solución al problema.

Finalmente, es mediante la intervención del Tribunal Superior de Justicia, el que como órgano jurisdiccional de la entidad debe dictar la resolución.

1.2.2 Población

La población constituye el principal elemento del municipio, no se puede imaginar la existencia del municipio sin población, ya que constituye la riqueza más importante de todo municipio, estado o país.

La importancia de esta población municipal radica en que la acción del gobierno municipal debe estar enfocada en beneficio de la colectividad, *la población municipal determinada por la vecindad, es lo que caracteriza a la institución del municipio en strictu sensu.*

La población municipal puede definirse como: "El conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio, establecidos en centros urbanos y rurales que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones".¹¹

¹¹Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno y Administración Municipal, Primera Edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993, Pág. 110.

De acuerdo a los datos de conteo de la población realizado por el Instituto Nacional de estadística Geografía e Informática (INEGI), en 1995 el Municipio de Malinalco contaba con una población de **20,157 habitantes**, y según los datos del registro de febrero del año 2000 es de **21,712 habitantes**, de los cuales **10,629** son hombres y **11,083** son mujeres.

En el Municipio de Malinalco, el total de población indígena en el Municipio es de 57 habitantes, de los cuales 16 son menores de 5 años. (13 hablan Náhuatl y 3 Otomí), la población total del Municipio representa el 0.16 % de la población en el ámbito estatal.¹²

Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 del Bando de Policía y Buen Gobierno, publicado en la gaceta del ayuntamiento el 5 de febrero de 2003, en el Municipio de Malinalco, la población se clasificará según su condición política en: Originarios, Vecinos, Ciudadanos y Transeúntes.

Considerando como *originarios*, a todos los nacidos en su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; así como a los nacidos fuera del territorio municipal de padres mexicanos y avecindados en el municipio, de padre mexicano avecindado en el municipio y madre extranjera o de madre mexicana avecindada en el municipio y padre desconocido.

Por otra parte, señala que serán considerados como *vecinos*: quienes tengan más de seis meses de residencia efectiva en el territorio, con ánimo de permanecer en él, los que tengan menos de seis meses de residencia efectiva y expresen ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad y que comprueben a la vez, haber renunciado a su residencia anterior ante la autoridad correspondiente del lugar.

Los Derechos de los Originarios y los Vecinos serán los siguientes:

- Igualdad de preferencias o circunstancias para el desempeño de empleos, cargos públicos, otorgamientos de concesiones y contratos municipales.
- Participar con el ayuntamiento en las organizaciones que éste disponga para la gestión indirecta de los servicios públicos municipales.
- Utilizar los servicios y obras públicas, así como los bienes de uso común, en la forma que determine este Bando y sus reglamentos.
- Recibir indemnización por toda lesión que sufran en sus bienes y/o personas, cuando la lesión sea consecuencia de los servicios prestados directa o indirectamente por el Municipio.
- Peticionar la modificación de las normas de este Bando y sus reglamentos, así como presentar iniciativas para la elaboración de otros reglamentos Municipales, ofrecer ponencias para la mejor reglamentación municipal.
- Peticionar la remoción de servidores públicos cuando los mismos incumplan con sus funciones o las realicen en contravenencia del estado de derecho, impuesto por las normas federales, las estatales, este Bando y sus reglamentos.
- Aprobar o rechazar previamente las obras municipales que realicen por el sistema de cooperación e incidan en su patrimonio, las que se pretendan ejecutar cuando exista todavía obras inconclusas o las que no estén consideradas en el Plan de Desarrollo Municipal.

¹³ Según los datos publicados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

- Disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo normal de las actividades humanas haciendo énfasis en el disfrute de la seguridad pública.
- Incorporarse a los grupos organizados de servicio social o de participación ciudadana existentes en el municipio.
- Notificar a las autoridades municipales la existencia de actividades molestas, insalubres o peligrosas al momento que se detecten.
- Disfrutar de vías públicas limpias, al transitar por ellas en el medio que le sea conveniente.

Sus Obligaciones

- Inscribir en el padrón catastral los bienes inmuebles sobre los que tenga propiedad o posesión e inscribirse en los padrones de los impuestos o de los servicios en la forma y términos que determinen las leyes.
- Contribuir para los gastos públicos del Municipio según lo dispuesto por el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.
- Prestar el servicio de armas para la defensa y seguridad pública del Municipio en las condiciones y circunstancias referidas en el artículo 25 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Hacer constar en los registros respectivos, los actos que se refieren a su estado civil.
- Procurar la conservación de las obras y servicios públicos.

- Proporcionar los informes y datos estadísticos que le sean solicitados por las autoridades y funcionarios competentes.

- Participar con las autoridades municipales en la protección y conservación de los centros urbanos de población, colaborar en el remozamiento y restauración de las fachadas de los inmuebles de su propiedad y acatar las disposiciones que de conservación y preservación emita el H. Ayuntamiento.

- Colaborar con las Autoridades Municipales en barrer el frente de su casa por lo menos 3 veces a la semana.

- Observar en todos sus actos respeto y dignidad, acentuando las buenas costumbres entre sus semejantes. Para el caso de individuos recién vecindados en el Municipio deberán respetar los usos y costumbres del barrio o comunidad en donde convivan, con el ánimo de integrarse a la vida en buena vecindad.

- Participar en el mejoramiento al medio ambiente conociendo lo dictaminado y reglamentado por las autoridades encargadas comisionadas de Ecología.

- Evitar los desperdicios de agua y sujetarse a lo estipulado por el reglamento respectivo.

- Conservar y fomentar el cuidado del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y en general al patrimonio cultural del Municipio, de igual manera procurar su enriquecimiento e inculcar la defensa de nuestro legado histórico.

- Integrarse al servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general para los casos de grave riesgo, catástrofe o desastre, integrándose al Consejo de Protección Civil Municipal.

- Utilizar el suelo conociendo y respetando lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano, cumpliendo en su caso con lo que dictamine la Regiduría según sea el caso.

- Todos deberán de mantener desalojado el frente de su casa de vehículos de material para construir.

Serán *ciudadanos* del Municipio de Malinalco, quienes lo habiten y tengan la calidad de vecinos, además de reunir las condiciones que señala el artículo 34 de la Constitución Federal

Sus derechos serán:

- Votar y ser votado para los cargos públicos municipales.
- Asociarse libre y pacíficamente para formar parte en asuntos políticos del Municipio.
- Igualdad de preferencias o circunstancias para el desempeño de empleos, cargos públicos, otorgamiento de concesiones y contratos municipales.

Sus obligaciones

- Inscribirse en los padrones electorales.
- Votar en las elecciones para cargos públicos municipales.
- Desempeñar con honestidad y transparencia los cargos de elección popular en el municipio.

- Desempeñar las funciones electorales que les encomiendan.

-Todas las demás que eventualmente sean señaladas por los gobiernos municipal, estatal, federal.

Señala también, que se suspenderá la ciudadanía para quienes no estén en ejercicio de sus derechos como vecinos del Municipio por mas de seis meses y que falten sin causa justificada a sus obligaciones como ciudadanos; así como si incurrn en las circunstancias que señala el artículo 31 de la Constitución Estatal.

Se considera como *transeúnte* a la persona que no tenga residencia fija en el Municipio y que se encuentre en él por razones de trabajo, estudios, negocios, recreo, turismo o cualquier otra causa análoga, cualquiera que sea la forma en que se encuentren alojados.

Además de los originarios, vecinos y transeúntes, que sin excepción se obligan a la normatividad vigente en el municipio, *los extranjeros* que residan en el municipio deberán registrarse en el Padrón de Extranjería municipal, dentro de los diez días siguientes al establecimiento de su domicilio en el territorio municipal.

Los extranjeros residentes en el municipio inscritos en el padrón y que tengan su patrimonio en el mismo, podrán ser considerados como vecinos y tendrán todos los derechos y obligaciones de los mismos, salvo los de carácter político, siempre y cuando su estancia en el país sea legal.

Si alguna persona estuviese inscrita en dos o más padrones municipales, en Malinalco tendrá el carácter de transeúnte y perderá los derechos de vecino.

El Bando municipal de policía y buen gobierno publicado en la gaceta del ayuntamiento el 5 de febrero de 2002, señala que debe darse un trato igualitario a los integrantes de la población malinalquense, señala específicamente que no debe discriminarse por ninguna razón de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

Aspecto importante en la población Malinalquense es la emigración e inmigración, ya que según las investigaciones realizadas por Ivana Szasz, en su libro denominado "Migración Temporal y Permanencia Rural, en el caso de Malinalco, Estado de México", señala que algunos pobladores fundamentalmente masculinos jóvenes en busca de mejoramiento económico, se dirigen a los Estados Unidos por periodos cortos de cuatro a seis meses, o hasta de uno a dos años, algunos van a vivir a la Ciudad de México o a Toluca, la capital del estado.

La comunicación de los habitantes de Malinalco con la Ciudad de México es frecuente y expedita desde 1970, allá se realizan las compras importantes y hacia allá se emigra para aprender un oficio, en la Ciudad de México es donde algunos aspiran a encontrar un empleo estable, y es el lugar donde los hijos de los sectores más acomodados de las localidades importantes aspiran ir a estudiar.

Otro lugar vinculado con Malinalco por medio de la Migración es Estados Unidos, la migración internacional se ha desarrollado en los pueblos que han logrado establecer una red para ello, como San Andrés Nicolás Bravo, (Noxtepec, Santa María, Xoquiatic, el Platanar, las colonias agrícolas Juárez Aldama) y en el barrio de San Martín, en la Cabecera Municipal.

Las heterogéneas características de Malinalco y las características socioeconómicas de los diversos poblados del municipio, así como su diferente

inserción en el ámbito regional indican, que debe llevarse a cabo un estudio no en una sola localidad, sino que debe abarcar la mayor parte de las poblaciones.¹³

El fenómeno migratorio es un aspecto importante para los municipios, no sólo para Malinalco, ni para el Estado de México, sino en general del país.

1.2.3 Gobierno

El Gobierno Municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local de cada Entidad Federativa.

Podemos definir gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder, es decir el cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.¹⁴

Históricamente han existido muy variadas formas del gobierno de las municipalidades, sin embargo, es de observarse la marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados de diversos tipos.

La doctrina moderna cataloga básicamente tres tipos de modelos o sistemas de gobiernos municipales; entre estos tipos se encuentra el Sistema de Comisión el cual se caracteriza porque la dirección y gobierno del municipio se deposita

¹³ Szasz, Ivana, Migración Temporal y Permanencia Rural, en el caso de Malinalco, Estado de México, Colegio de México, Págs. 59-69

¹⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, Op. Cit. Pág. 203.

en un cuerpo colegiado de funcionarios que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas.

Los comisionados en la forma clásica tienen el mismo status, anteriormente fue un modelo en E.U.A., en la actualidad ha desaparecido prácticamente.

En nuestro país el sistema de gobierno del Municipio Mexicano por vía de un ayuntamiento encuadra en el modelo de comisión de carácter impropia; es comisión porque el mandato constitucional le atribuye facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento (artículo 115, fracción I); Sin embargo es de carácter impropia o indirecta porque, al contrario de la comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios. Existe un presidente, regidores y síndico con funciones específicas y distintas por eso no es una comisión clásica.

En este sentido me adhiero a la opinión del Doctor Quintana Roldán cuando señala que el municipio Mexicano por vía de un ayuntamiento se encuadra doctrinalmente en el modelo de Comisión de carácter impropia, ya que por mandato constitucional se le atribuye facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento y es impropia porque los integrantes del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados.

1.2.4 Relación de vecindad

Sin duda uno de los elementos que nos ayudan a diferenciar al Municipio de la Federación y los Estados es su cercanía con la población es decir la relación de ellos mismos. Respecto a este tema el Dr. Reynaldo Robles hace referencia a lo importante que es el elemento de la relación de vecindad, señala que la

población de un Estado es un agregado humano que tiende a la unidad, la cual entre más se logra más eficaz es el Estado.

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo, lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión la educación e inclusive la alimentación y vestido.

El municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, e integración.

No basta con la simple coexistencia del resto en una comunidad, sino es indispensable la existencia de una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual, para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.¹⁵

No se debe considerar a la vecindad como un elemento suficiente para construir un municipio, pero si debemos reconocer que entre más este definida esta unidad humana, mejor será la organización municipal. Esa solidaridad es la unión colectiva organizada políticamente y jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.

La importancia de la asociación de vecindad no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales, *sino en la práctica de convivencia*, las leyes al referirse

¹⁵ Reynaldo Robles Martínez, El Municipio, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1998. pág. 1576

La importancia de la asociación de vecindad no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales, *sino en la práctica de convivencia*, las leyes al referirse a la población regulan la forma de adquirir o perder la vecindad, los derechos y obligaciones de los habitantes, este fenómeno se refleja en la práctica de ellos, en la vida cotidiana en la que quizá por la cercanía de las casas, o por el no extenso territorio pueden convivir las personas, el elemento humano del municipio, reconociendo así, que la relación de vecindad, debe ser considerada como un elemento importante del municipio, ya que es la que sin duda caracteriza a este nivel u orden de gobierno.

Sin la existencia de lo vecinal no se puede comprender al municipio, es precisamente la comunidad de existencia, con intención de arraigo en un espacio limitado del territorio la que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demanda la creación de un instrumento adecuado de gobierno.

De ahí la importancia de que el territorio sea compacto, porque de ello surge la relación de vecindad, derivada de la continuidad o la proximidad de las casas.

Entre las notas que caracterizan al Municipio destaca claramente la idea de lo vecinal, determinada por la comunidad de residencia, vecino es el que vive con otros en un mismo lugar, barrio o caserío, por ello al hablar de vecindad se presupone la continuidad material de los individuos o las edificaciones.

La población determinada por la vecindad, es lo que caracteriza a la institución municipal en strictu sensu.

La reflexión del Doctor Quintana Roldán es exacta y precisa al señalar que las relaciones de vecindad son las que caracterizan el origen de la institución municipal, ya que sin la vecindad imposible imaginar al municipio.

En el municipio de Malinalco, la relación de vecindad es estrecha no sólo por la forma en la que se encuentra la estructura geográfica de las calles y la cercanía de las casas, sino por la unidad de sus habitantes, ello a pesar del fenómeno migratorio que ha sufrido este municipio desde hace unos años, ya que esto no ha impedido que los malinalquenses se caractericen por sus relaciones tan solidarias y estrechas.

1.2.5 Autonomía

Para el Doctor Quintana Roldán la palabra autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley.

Es la potestad que dentro del estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

La autonomía, lo mismo que la autarquía, integran a su vez descentralización, sólo que en la autonomía prevalece lo político y en la segunda lo económico y lo administrativo. La autonomía municipal se refiere a la región urbana o rural que comprende la superficie territorial y que debe estar organizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes Locales.¹⁷ Sin embargo, otros autores consideran que la autonomía municipal es más amplia, señalando en este sentido que tales facultades se encuentran previstas en la fracción V, del artículo 115 constitucional.

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 350

Cuando se habla de este tema en particular, encontramos uno de los puntos más debatidos en la actualidad, respecto de la existencia o no de la Autonomía Municipal.

El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado, el municipio tiene un rasgo fundamental, que es el hallarse inmerso en una unida política superior.

Las bases estructurales de la regulación del Municipio en nuestro derecho se encuentran en el *artículo 115* el cual no utiliza la palabra autonomía, sin embargo nos habla del Municipio Libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, es lo que se conoce como autonomía.

En este orden de ideas, debemos entender como autonomía municipal el derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social. Resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad, cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado¹⁸.

En este sentido, se concluye que si bien el artículo 115 constitucional no utiliza la palabra autonomía, si habla de un Municipio Libre, al establecer en su parte conducente que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, teniendo como base de la división territorial y de su organización política administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes", y aunado a lo previsto por el artículo 40

¹⁸ Ibidem Pág. 195.

constitucional que en su parte conducente señala que (...) "compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...", lo cual evidencia que aún cuando no utilizan como tal la voz autonomía, la misma se encuentra garantizada.

Por ello, podemos afirmar primeramente que la Autonomía Municipal debe estar en el texto constitucional, en segundo lugar debe señalarse que la Autonomía se integra por tres elementos indivisibles: la autonomía política, administrativa y financiera, sin la última no pueden existir las dos anteriores.

Autonomía política es la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá estar interferida por otros niveles u ordenes de gobierno.

En la fracción I, del artículo 115 se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal; destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado; se buscaba que no hubiera intermediarios entre el municipio y el estado por el recuerdo de las Jefaturas Políticas.

En esta fracción también se establece el principio de la no reelección de las autoridades municipales, este principio de la no reelección obedece a la demanda maderista que dio inicio a la Revolución Mexicana que tenía como lema sufragio efectivo no-reelección; la cual en un inicio fue absoluta, pero con la reforma del 29 de abril de 1933 la no-reelección se convirtió en relativa.

Dentro del tema de autonomía política, se introdujo con la reforma de 1983, el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales.

En este sentido, concluimos que el ayuntamiento no solamente es un órgano administrativo, sino una entidad de gobierno con pleno carácter político.

Por autonomía administrativa entendemos la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de convivencia social.

Las fracciones II, III, V, y VI, del artículo 115 establecen las bases normativas para la autonomía administrativa.

La fracción II, precisa que el municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; igualmente establece que el ayuntamiento tendrá la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general siguiendo las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados.

Esta facultad debe entenderse solo como reglamentaria, pues los bandos así como los reglamentos no adquieren el rango de leyes en sentido formal, tampoco son reglamentos autónomos son reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en su esfera de competencia.

La fracción III, enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad observando que estos servicios públicos son aquellos que la población requiere de forma inmediata para tener una vida digna.

Las fracciones V y VII, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales formulen, aprueben y

administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; así como para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; también faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y participar en la creación y administración de las reservas ecológicas

La fracción VII, señala que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios; lo que previene un conflicto entre los tres niveles u ordenes de gobierno por el mando de la seguridad pública. El segundo párrafo de la fracción VIII, se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

La Autonomía financiera es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

La reforma que se llevó a cabo en 1983, fortalece a las haciendas municipales al señalar dentro de la fracción IV del artículo 115 que los municipios administraran libremente su hacienda municipal, misma que se formara de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan en su favor, esa asignación de mayores recursos presupuestales al municipio es un proceso de fortalecimiento municipal que inicia.

CAPÍTULO II

ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

2.1 Época Precolombina

En su obra titulada Derecho Municipal, el Doctor Quintana Roldán al hablar de la organización de los pueblos americanos en la época precolombina señala que a finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras del Continente americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus con culturas muy diversas, en el centro de América había florecido la Cultura Maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones, al sur la Cultura Inca.

La cultura dominante era la Mexica o Azteca cuya capital Tenochtitlan fue la ciudad más importante de toda la región, misma que fue fundada aproximadamente en el año 1325 y se desarrolló sobre la isleta del lago de Texcoco, en donde de acuerdo a la leyenda encontraron una águila devorando una serpiente.

De esos años, hasta 1519 el Imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar, y le corresponde al pueblo de los Aztecas protagonizar la lucha frontal con los españoles encabezada por Hernán Cortés.

Entre los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, la clase de los vencedores y los vencidos. La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. La base de su organización económica y social se encontraba en la institución llamada el calpulli, la cual consideran algunos autores constituyó una forma de organización basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco, a un territorio determinado.

Existe quienes consideran al calpulli como una doble significación barrio o linaje, por otro lado encierra la idea de lugar de asentamiento de área, pero también significa algo que crece, algo viviente, o más bien barrio de gente conocida o linaje antiguo.

Para algunos autores el Municipio surge a partir de la figura del calpulli (antigua forma de organización territorial, política y de explotación comunal establecida por los Aztecas), cada calpulli contaba con una serie de autoridades internas como el tlatoani o jefe político el teachauh o administrador general del calpulli. Tequitlatos o capataces, los calpizques o recaudadores de tributos, los tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del calpulli.

El Doctor Quintana Roldán, señala que de ninguna manera el calpulli puede ser considerado como Municipio, pues no obedece a su división ninguna concepción de autonomía, ni de funciones o competencias que eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados de parentesco o religión.¹⁸

2.2 Conquista Española y Fundación de los Primeros Municipios Americanos.

Sin duda el año de 1492 fue un año crucial para España en este se dan varios acontecimientos importantes, uno de ellos el descubrimiento de América el 12 de octubre del mismo año; Trayendo como consecuencia la necesidad que los territorios descubiertos se sujetasen a un determinado orden jurídico.

¹⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 46.

Efectivamente las instituciones municipales sirvieron de instrumento para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el encuentro de otro continente.

Se habla de dos etapas iniciales: la de Municipios Insulares de 1492 a 1519 y la etapa de los Municipios Continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Los municipios insulares obedecen a decisiones urgentes de los primeros descubridores de las islas caribeñas, Santo Domingo y Cuba aparecen como los principales territorios insulares en los que proliferaron villas y ciudades principales en donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.

Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente; La expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el Gobernador Velázquez y el mismo capitán invirtió toda su fortuna, que no era mucha, además contó con el dinero que le prestaron particulares en Cuba.

La corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, y las condiciones se establecían en un documento llamado capitulación.

Cuando Cortés estaba listo para partir Diego de Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda a aprehender por lo que el capitán apresura su salida y parte el 10 de febrero de 1519.

Es así, que el régimen municipal en nuestro país es a partir de la fundación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz.

El primer ayuntamiento de México fue fundado así el veintidós de abril de mil quinientos diecinueve en la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés.

Después de un agotador cabildeo entre sus colaboradores, Cortés decide fundar el primer Ayuntamiento en México y el primer acto de autoridad fue nombrar a este último, Justicia Mayor y Capitán General, otorgándole con ello amplios poderes para conquistar las nuevas tierras, de esta manera Hernán Cortés se convierte en un explorador sin título, en legítimo conquistador.

*El primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz estuvo integrado por "dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alféres reales, un escribano y una justicia mayor".*¹⁹

Ese ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz fue empleado por Cortés para legitimar todos y cada uno de sus actos, así mismo fue el sitio desde donde se ordeno y planeo la conquista de México.

Por ello, se puede afirmar que el Municipio fue un instrumento jurídico para organizar a los pueblos y villas de españoles en el Nuevo Mundo, Cortés sabía y entendía que no bastaba con la fundación formal del Municipio, sino que había que fortalecer el arraigo, la identidad y la solidaridad que se requerían de los vecinos del Municipio, para esto dicta una serie de disposiciones que se denominaron *Las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525*.

En estas Ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos

¹⁹ Serra Rojas Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1991, pág. 61.

del Municipio a establecerse de forma permanente, pues como es bien sabido los españoles que llegaban lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra.²⁰

Entre otros asuntos establecen las bases para la fundación y organización de nuevos pueblos y villas en el Nuevo Mundo, la obligación a cargo de los españoles de prestar el servicio militar, así como de sembrar vid y difundir la religión católica entre los indígenas.

Establecían que en cada villa hubiera dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano nombrado por él mismo; el nombramiento de los funcionarios municipales debía hacerse el primero de enero de cada año.²¹

Finalmente dichas ordenanzas dispusieron que en cada municipalidad habría un fiel que se encargaría de cuidar los abastecimientos, marcar las pesas y medidas, así como vigilar que se ajustaran a ellas las ventas.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y capitán general en 1523, había centralizado el poder en una persona y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530.

²⁰ Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 66.

²¹ Esquivel Obregón, T. *Apuntes Para la Historia del Derecho en México*, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. 1984, Pág. 327.

Las Ordenanzas de Cortés de 1525, estuvieron vigentes hasta el 13 de junio de 1573, fecha en que el Rey Felipe II decide promulgar las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población, y Pacificación de las Indias.

Las Ordenanzas de Población de Felipe II estructuraron de mejor manera muy variada materias de la vida de la Nueva España, siguiendo y reiterando muchos de los aspectos de Cortés había reglamentado con anterioridad.

2.3 Época Colonial

La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio, las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

Las leyes dictadas en España fueron Las Ordenanzas de Población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de los pueblos y ciudades e instituyeron los concejos municipales como forma de gobierno, es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue *el Ayuntamiento o Cabildo*.

Cada ciudad de la Nueva España formaba por lo general un Municipio representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor, según fuera el caso; Siguiendo el modelo de Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios, capitulares de justicia y regimiento, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles.

La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores o fundadores de las villas y ciudades, posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta y en mucho menor medida por la vía de la

elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios. Cada ciudad de la Nueva España fue administrada y gobernada a través de cabildos o ayuntamientos.

Los cabildos o concejos municipales eran una especie de órganos colegiados integrados por el número de síndicos y regidores que les correspondía, de acuerdo al total de habitantes existentes en cada localidad.

Los concejos municipales dependían jerárquicamente del Gobernador, Alcalde o Corregidor y se reunían periódicamente con el objeto de atender y satisfacer las necesidades más elementales de la población.

El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos, presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor, en casos esporádicos se llegaron a celebrar cabildos abiertos, como reminiscencias de la Edad Media.

En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades, pero posteriormente los puestos edilicios fueron vendidos, desde un principio se fueron implementando medias centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia.

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadas, en el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales, en el judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.

Sin duda, la gama más amplia de las actividades fue la que se refería a la administración de los asuntos de las localidades, conocían cuestiones de planificación urbana de obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, cuidar y organizar el uso y disfrute de las tierras, pastos y aguas comunales, la repartición de solares y traza de la ciudad, corte y plantación de árboles, la atención de los servicios públicos de: policía, agua potable, alumbrado, vigilancia en los mercados, ventas y mesones, salubridad y hospitales, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social etc.

Por lo general, los cargos concejiles se desempeñaban por un año, ocasionalmente había los que se realizaban en dos, en la colonia fue práctica corriente la llamada "venta de oficios", que otorgaban al mejor postor los cargos de alcaldes, regidores, si bien se hacía la subasta bajo reglas estrictas y con condiciones de aptitud e idoneidad frecuentemente severas.

En caso de los oficios renovables y de acuerdo a su duración existía impedimento de que esas personas ocuparan en el período inmediato, lo cual se conocía como la Ley del Hueco, sin duda el precedente de la no-reelección relativa a los miembros del Ayuntamiento.²²

La hacienda municipal en los primeros municipios de las Nueva España disfrutó de una autonomía fiscal, ya que no sólo contaron con los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, derivados de la renta y explotación de sus bienes muebles e inmuebles, así como el cobro de arbitrios; si no que además llegaron a jugar un papel importante dentro de la vida económica de la Nueva España.

²² Quintana Roldán Op.Cit Pág. 55-56.

Los bienes que integraban el patrimonio municipal en la época colonial, son los bienes de uso común, los bienes propios y los arbitrios. Los arbitrios eran impuestos que percibían los ayuntamientos consistían en: sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, las derramas y repartimientos, como todos los arbitrios sólo podían decretarse con especial autorización del rey.

Esas amplias facultades para controlar y administrar libremente su hacienda facilitó que los funcionarios locales aprovecharan su cargo para hacer uso indebido de los recursos públicos, lo cual, estimulo a la Corona Española para establecer reformas fiscales y administrativas de carácter centralista.

Ejemplo de ello, tenemos el argumento del Rey Carlos III en 1767, que señalaba que debido a la mala administración de las haciendas municipales, así como el desvío de fondos y mala organización al interior de los cabildos, disponía una adecuada coordinación entre los órganos centrales y municipales, lo cual dio inicio a la decadencia del régimen municipal en nuestro país.

Posteriormente, al promulgarse las Ordenanzas de 1786, se aniquiló por completo el régimen municipal en la Nueva España, ya que tales ordenanzas dispusieron entre otros asuntos: *la división del territorio nacional en doce intendencias*, la de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Sinaloa, sustituyendo con ello a los Gobernadores o corregidores y dejando en el cargo a los intendentes como representantes directos del rey, los cuales asumen sus funciones propias de administradores, como la elaboración de reglamentos sobre el fisco presidir las sesiones de cabildo, manejar las cuentas del mismo e informar a la Junta Superior del estado que guarden la hacienda pública.

La expedición de la Ordenanza de intendentes de 1786, obedeció en lo político, al propósito de concentrar las instituciones de gobierno dentro de un régimen que impidiera toda tendencia particularista y asegurara el dominio español de la Nueva España inspirada en el sistema político francés de la época, al mismo tiempo mermaba la autoridad de los virreyes y limitaba la de los ayuntamientos.

2.4 Cabildos Americanos como precursores de la lucha de independencia.

Los cabildos municipales eran considerados como el principal reducto de poder a favor de los criollos, ya que en estos no sólo tenían acceso a la cosa pública, sino les servía de tribuna para expresar sus ideas acerca de la vida política del país.

Las circunstancias que vivía la metrópoli española al finalizar la primera década del siglo XIX debido a la invasión napoleónica, dan origen a la abdicación de Carlos IV y Fernando VII y a la asunción al poder de José Bonaparte en 1808 tienen repercusiones inmediatas en los cabildos americanos, el ayuntamiento de la Ciudad de México al mando de su síndico el jurista don Francisco Primo de Verdad, vio la oportunidad de independizarse de la Corona Española.

El 19 de julio de 1808, cuando se da a conocer que el trono español había caído en manos de franceses, el primer síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México junto con un regidor de nombre Juan Francisco de Azcárate, convocaron al virrey Iturrigaray así como a los demás ayuntamientos del país para formar un Gobierno Provisional apoyado por el pueblo.

El Cabildo de la Ciudad de México habla por primera vez acerca de la soberanía popular, al señalar que ante la ausencia del monarca español el pueblo recobraría su soberanía y por lo tanto, debería organizar un gobierno

provisional el cual facultaría de poderes especiales al virrey para que defendiera a la Nueva España en contra de un eventual ataque armado.

El 15 de septiembre de 1808, un grupo de peninsulares encabezados por Gabriel de Yermo cesaron el cargo del virrey Iturrigaray, mandando a prisión a los líderes del movimiento. El hecho más importante es que sentó las bases del movimiento armado de 1810.

Casi a mediados de 1809 un grupo de criollos comandados por Ignacio Allende e influenciados por las ideas liberales del siglo XIX, deciden iniciar pláticas en la casa del corregidor de Querétaro, Don Miguel Domínguez, para planear y organizar el movimiento armado que permitiera derrocar a la Corona Española, y por ello, en la madrugada de 16 de septiembre de 1810 inicia el movimiento de independencia.

El cura Hidalgo tenía indudable respeto a las organizaciones y corporaciones municipales, el 17 de septiembre el caudillo convocó a vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar medidas necesarias para asegurar el orden y la seguridad pública, para ello, integró una Junta de Gobierno, como homenaje a ese primer cabildo independiente; *en el Palacio Municipal de San Miguel se lee una placa de bronce que señala que el 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer Ayuntamiento de México independiente.*

La figura del municipio en esa época de independencia protagonizó importantes acciones que llevaron a cabo caudillos como Don Miguel Hidalgo.

2.4.1 Constitución de Cádiz

En la península Ibérica surgió un importante movimiento liberal a partir de 1808, por ello se convocó a sesiones extraordinarias a las Cortes Generales de donde surgió la Constitución de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812 y mejor conocida como la Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron Las Cortes.

Dicha constitución, debe considerarse como antecedente importante, pues si bien es cierto, en nuestro país tuvo escasa vigencia, pero tuvo una gran influencia en aspectos municipales no sólo es el primer ordenamiento que eleva a rango constitucional al Municipio, sino que además modificó substancialmente el régimen municipal en México, consolidando así al Municipio como la forma básica de Gobierno y Administración territorial.

La Constitución Española de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por: un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX, y la primera década del siglo XX, presidiendo el gobierno del Municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos.

Al decir de Teresita Rendón Huerta, la Constitución de Cádiz no sólo contribuyó al resurgimiento del Municipio, otorgándole un fundamento legal concreto, sino que sirvió de modelo para la legislación expedida con posterioridad en lo relativo al régimen interior de los pueblos.²³

²³ Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998, Pág. 108.

La Constitución Gaditana reguló con amplitud los asuntos municipales, según lo señalado en sus artículos 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, de "los Ayuntamientos", así por ejemplo, en su artículo 309 dispuso la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse cada uno de ellos por Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el jefe Político donde la hubiese o en su defecto por el alcalde o el nombrado entre estos si hubiese dos.

Otro antecedente importante, es el que señala en su artículo 310 pues establece que se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por si o con su comarca lleguen a mil almas. Por otra parte, establecía que el número de integrantes de los ayuntamientos estaría en proporción del vecindario, los ayuntamientos se renovarían periódicamente a través de procesos electorales quedando prohibida la reelección de los funcionarios públicos y que los ayuntamientos tendrían a su cargo la seguridad pública, el orden, la salubridad, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, los caminos vecinales, los puentes, las cárceles municipales, los pavimentos, en general las obras públicas de necesidad, utilidad, y ornato.²⁴

Estableció que los ayuntamientos se encargarían de expedir sus propias ordenanzas municipales, y que tendrían a su cargo la recaudación y el manejo de rentas locales, así como el fomento de la industria y el comercio de la localidad, también señalaba que el desempeño de los cargos concejiles sería una obligación ciudadana.

No todo fue tan bueno, ya que estableció precedente negativo en cuanto a la autonomía política y financiera de los municipios, al dejar el control de los

²⁴ Quintana Roldán, Op cit, Pág. 63-64.

mismos a cargo de los jefes políticos, estos últimos considerados como intermediarios entre los cabildos y el poder central.

El profesor Ochoa Campos considera que aún cuando sólo permaneció en vigor tres meses, le bastaron para hacer resurgir la institución municipal.

En 1814 fue derogada y se restableció el sistema virreinal en la Nueva España. Consumada la Independencia de México el 27 de septiembre de 1821, fue necesario crear una nueva Constitución de Corte Federal que sentara las bases legales de la estructura política y económica del país.

Por tanto, se eligió una Junta Provisional Gubernativa, que el 17 de noviembre de ese año publicó una convocatoria para elegir al Congreso Constituyente, pero ese intento fue un fracaso.

Durante la elección y nombramiento de diputados representantes de cada provincia, los ayuntamientos debían designar a los electores de partido, estos a los de provincia y estos a diputados, tenía que haber un miembro del clero secular, un militar, un juez o abogado y según las provincias representantes de la nobleza, la minería, el comercio y la industria.

Luego de este intento por crear la primera constitución mexicana, se estableció el imperio de Iturbide, quien una vez que asumió el poder, ordena disolver al Congreso.

Después de este hecho, las reacciones de grupos opositores a este régimen, encabezados por el General Antonio López de Santa Ana, se levantaron en armas y proclamaron una nueva República de acuerdo a lo señalado en el Plan de Veracruz. Un grupo de federalistas encabezados por Miguel Ramos Arizpe, presentó ante el Congreso Constituyente un documento denominado Acta

Constitucional, mismo que fue aprobado el 31 de enero de 1824, bajo el nombre de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, la cual adoptaría para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular, Federal, que en su artículo sexto declaró a los estados independientes libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, asegurando con ello el sistema federal dentro de la nueva constitución, pero no dispuso ningún artículo referente al municipio.

En los Elementos Constitucionales de Rayón se organiza el poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del Municipio, no lo estructura.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anáhuac convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" conocida como La Constitución de Apatzingán, dicho ordenamiento no contemplo expresamente al municipio como tampoco lo hicieron otros ordenamientos de Morelos, como "Los Sentimientos de la Nación", ni el "Acta Solemne de la declaración de independencia de América Septentrional", en forma indirecta en su artículo 208 señala que los pueblos, villas, y ciudades continuaran respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos mientras no adopte otro sistema.

Al decir del maestro Ochoa Campos, dicha Constitución conservó el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al Régimen Municipal, pero tampoco en los Sentimientos de la Nación hay referencias directas al municipio, ni en el Plan de Iguala ni en los Tratados de Córdoba se menciona al problema municipal.

En el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano encontramos que establece las elecciones de los ayuntamientos (artículo 24), señalando que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador.

(Artículo 44); los jefes políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (artículo 54), las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario (artículo 92).

2.5 Constitución de 1824

La primera constitución federal fue promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, pero en su artículo 161 fracción I, señaló que cada uno de los estados tiene la obligación de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva. Con base en dichas facultades a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

El modelo que signaron los estados para organizar las municipalidades fue la Constitución de Cádiz, por ello se explica la presencia de Jefaturas políticas aún en la estructura federal.²⁶ Las Constituciones de los Estados, de la Federación no regularon en forma específica al municipio, y sólo en forma genérica se referían al gobierno político y administrativo de los pueblos.

2.6 Leyes Constitucionales de 1836 y Bases Orgánicas de 1843

El Constituyente dividió la nueva ley fundamental en siete estatutos por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes, la primera ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836; La ley Sexta regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, establecía que la república se

²⁶ Quintana Roldán, Op cit. Pág. 63-64

dividiría en departamentos, estos en distritos, los cuales a su vez, se dividirían en partidos.

El Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta departamental y duraba ocho años en su cargo. Las capitales de departamentos se gobernaron por ayuntamientos.

Los Ayuntamientos eran popularmente electos; para ser integrante del ayuntamiento, además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de salud, había uno económico, en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales de renta.

Al Ayuntamiento se le señalaba entre sus obligaciones la de seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficencia, educación, primaria, y obras públicas.

La Constitución de 1836, tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado por los departamentos, prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones mas reclamadas de la revolución.

Su vigencia fue efímera ya que no satisfizo ni a puros ni moderados, en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes, a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido que el ayuntamiento lo integrarían los corregidores y síndicos que se renovarían por tercios de cada dos años, se suprime el alcalde y la función jurisdiccional.

Los acontecimientos políticos y el afán del gobernante por ejercer de manera absoluta su poder, lo llevó a restaurar una Junta Nacional Legislativa, integrada

por setenta y nueve personas, misma que el 13 de junio de 1843, expide una nueva constitución centralista, denominada "Bases de Organización Política de la República Mexicana".

El ordenamiento antes citado señalaba entre otros aspectos, que los Síndicos serían los encargados de representar a los ayuntamientos, que las asambleas municipales serían de carácter legislativo y la función ejecutiva estaría a cargo del alcalde. Estas bases facultaban a las asambleas departamentales, para establecer corporaciones y funcionarios municipales, reglamentar la policía municipal, así como aplicar arbitrios municipales y presupuestos anuales, para los gastos municipales. Por ello, la autonomía de los municipios fue vedada, ya que las facultades exclusivas eran para los representantes de la autoridad central.

2.7 Constitución de 1857

Restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan N. Álvarez expidió convocatoria el 16 de Octubre de 1855 para integrar un Congreso Constituyente teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla. El 5 de febrero fue jurada la Constitución de 1857, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort, el 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.²⁷

En varios preceptos alude a aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados.

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1800-1976*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976, Pág. 604.

Así, por ejemplo, el artículo 31 en su fracción II, estableció la obligación de todo mexicano de contribuir al gasto público de la Federación del Estado y Municipio en que resida.

En la fracción II, del artículo 36 de este mismo ordenamiento, señala como obligación de los ciudadanos de la república inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tuviesen o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

El artículo 72, otorga facultades al Congreso para el arreglo interior del Distrito y los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y municipales.

El Constituyente de 1857 rechazó la idea de José María Castillo, en el sentido de que los municipios deberían gobernarse autónomamente

El 10 de abril de 1865, Maximiliano Emperador de México, promulga un Estatuto Provisional para el Imperio; durante ese breve tiempo se le dio gran importancia al municipio como forma de organización y división territorial; mediante la promulgación del Estatuto Provisional del Imperio se modificó la división política administrativa del país, quedando organizado en departamentos, cada departamento se dividió en distritos y estos últimos a su vez en municipalidades, quedando los ayuntamientos gobernados por alcaldes nombrados por el gobierno.

Este precepto se expresó en el artículo 2° de la Ley sobre la División Territorial del Imperio Mexicano del 3 de marzo de 1865, señalando que para su administración, se establecerían ocho grandes divisiones (las cuales no fueron definidas); en 50 departamentos; cada departamento en Distritos y cada Distrito

en Municipalidades: una ley fijará el número d Distritos, Municipalidades y en su respectiva circunscripción (lo cual tampoco se público).

Del artículo 36 al 44 se detallan las funciones encomendadas a los alcaldes, durante el imperio de Maximiliano, los cabildos municipales vieron constantemente afectada su esfera de actuación ya que a los subprefectos se les encomendó sobre vigilar la administración municipal y manejar el servicio de policía.

En esas circunstancias, los ayuntamientos a pesar de ser órganos colegiados de elección popular, disfrutaban solamente de facultades deliberativas incluyendo la formación de proyectos de arbitrios y ordenanzas.

El 1 de noviembre de 1865, se dictó una Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, mediante la cual se declararon como bienes propios de los ayuntamientos, los censos, las rentas y pensiones de agua, las ventas de terrenos, los mercados, las alhóndigas, rastros y demás propiedades territoriales no desamortizables, creándose además una oficina de administración de propios, encargada de administrar y recaudar los impuestos, derechos, pensiones y demás percepciones a cargo de los Ayuntamientos.

A pesar de estos logros en materia hacendaría, se continuo afectando a los intereses del municipio, ya que prevaleció la figura de los prefectos.

2.8 Época del Porfiriato

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados, las jefaturas políticas, originadas en la Constitución

de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado, el que a su vez no era sino enviado del dictador, los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, además de ser los caciques de las tierras.

A los jefes políticos les correspondía ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, tenía además facultades para imponer sanciones económicas a quienes no le obedecían, estos jefes políticos fueron utilizados por el general Díaz para eliminar la poca autonomía política con que contaban los Ayuntamientos.

El municipio, a finales del siglo XIX y principios del XX estuvo en un grave sometimiento, 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.

En 1903 la Ley de Organización Municipal instituyó a los jefes políticos como la primera autoridad local y el encargado de prestar todos los servicios municipales. Por ello, durante la época prerevolucionaria en México el gobierno municipal fue asumido completamente por el gobierno central, convirtiéndose los ayuntamientos en agentes administrativos que debían cumplir órdenes de superiores y estaban bajo el control y el mando del gobierno central, que vigilaba que se cumplieran las órdenes que el gobierno presentara.²⁸

Como los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo en los municipios, la lucha fue contra ellos, dando como resultado que uno de los

²⁸ Robles Martínez Reynaldo. Orden público. Cit. Pág. 84.

postulados revolucionarios más importantes fuera la pugna por el "Municipio Libre".²⁹

Así la dictadura de Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial, la centralización ahogó la vida municipal, de los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal.

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

2.9 Congreso Constituyente de 1917

El estallido revolucionario de 1910 se debió a la acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema.

Iniciada formalmente la Revolución Mexicana el día 20 de noviembre de 1910 y hasta antes de promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tema municipal estuvo entre los grupos revolucionarios.

Ejemplo de ello, es la reforma del 26 de abril de 1914 por Venustiano Carranza, quien luego de ser nombrado primer Jefe del Ejército Constitucionalista, planteó la necesidad de reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, con el objeto de asegurar la libertad municipal.

El artículo 109 reformado por Venustiano Carranza, señalaba que "los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano

²⁹ Ibidem. Pág. 84

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 ésta y el Gobierno del Estado".

El 15 de septiembre de 1916, Emiliano Zapata suscribió la Ley General de Libertades Municipales, con la cual se suprimen los prefectos y jefes políticos, concediendo amplias facultades a los cabildos para elaborar y expedir sus propios bandos y reglamentos y señalando, además, que cada municipalidad sería gobernada a través de ayuntamientos electos popularmente.

Zapata pretendía hacer del municipio libre una institución sin tutela gubernativa en lo referente a su hacienda, a la elección de sus autoridades y en lo relativo a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Una de las causas determinantes de la revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas, la necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el tema de *Municipio Libre*.

En igual plan de inconformidad podemos señalar la fuerza de los municipios sometidos arbitrariamente por los jefes políticos y los gobernadores.

A esto se debió que, al surgir triunfante la revolución y plasmar sus directrices ideológicas en la Constitución de 1917, aparecieran artículos que reivindicaban esas instituciones como el artículo 115 en materia municipal.

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916 se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el 1 de diciembre de ese año.

Esa reunión fue el escenario de diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución municipal, la bandera del Municipio Libre fue una de las aspiraciones que la constitución debía contener.

El Constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad, para ello, el artículo 115 de la nueva ley fundamental perfiló sus contornos además de que otros preceptos detallaron atribuciones y derechos de las municipalidades.

El 3 de octubre de 1914, el primer jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la convención de generales, que las reformas sociales y políticas eran para satisfacer las aspiraciones del pueblo, así como asegurar la libertad municipal como base de la división política de los estados, y como enseñanza de las prácticas democráticas.

El Gobierno del estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley de 28 de octubre de 1911, posteriormente el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la revolución.

El Constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los estados de la federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales.

Pero el Constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución.

Así la constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La conquista del Municipio Libre, quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución mexicana, y con base en este principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales, que a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

2.10 Estudio del Artículo 115 Constitucional.

El mensaje que el primer jefe de la Revolución dirigió al Congreso de Querétaro el 1° de Diciembre de 1916 en torno al proyecto de Constitución manifestó en su párrafo sexagésimo segundo:

"...el municipio independiente que es sin disputa uno de los grandes ideales de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, y que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolas así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores."³⁰

En la quincuagésima segunda sesión ordinaria del Congreso celebrada en el teatro Iturbide la tarde del sábado 20 de enero de 1917, se iniciaron los debates del artículo 115 constitucional, el texto redactado en los siguientes términos.

" Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo

³⁰ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993, Pág. 40.

como base de la división territorial y de su organización política, el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste 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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o temporalmente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo por un periodo mayor de seis años.”

El día 20 de enero de 1917, se iniciaron los debates acerca del 115 constitucional, fue presentado ante la comisión encargada del proyecto de reforma para su discusión y aprobación en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, Las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en la 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."

Como el constituyente señalaba que los municipios administrarían libremente su hacienda, pretendía con ello otorgar plena autonomía económica a los municipios del país, al contar con los recursos, suficientes para atender las demandas apremiantes de esa localidad, lo cual no fue posible.

La fracción primera del artículo 115 constitucional fue aprobada por el constituyente del diecisiete sin contratiempo, pero al momento de analizar y discutir la fracción segunda de éste mismo artículo relativa a la hacienda municipal, se daría inicio a uno de los debates parlamentarios más polémicos y acalorados de nuestra historia nacional, ya que algunos legisladores consideraban inadecuado dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos lo que les correspondía a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de estos a la recaudación de los impuestos por parte del municipio.

Uno de los primeros diputados en oponerse a la fracción II, fue Rodríguez González, quien señala que tal libertad municipal conduciría a una anarquía en materia educativa, asunto que fue totalmente aclarado por otro diputado de apellido Barrera, quien al contestarle le manifestó que no confundiera los asuntos financieros con lo educativo.

Mas adelante, al hacer uso de la palabra el diputado Heriberto Jara, que participó en la comisión para agregar las tres fracciones originales al artículo 115 constitucional, señaló, entre otros puntos, que la comisión redactora de la fracción II, había considerado hacerlo en dichos términos debido a que no concebían la libertad política de los municipios sin su libertad económica.

Agregando que: "hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los estados, la sanción de los presupuestos han sido hecha por los estados, por los gobiernos de los propios estados.

En una palabra, al municipio se le había dejado en libertad reducida, libertad que no podía tenerse como tal, que sólo se concretaba al cuidado de la población, al cuidado de la policía y no de un libre funcionamiento de una entidad en que se constituyan los tres poderes."³¹

Continuó diciendo que los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver los problemas, para estar en mejores condiciones de distribuir los dineros, que se utilizaran en obras de más importancia que den más resultado.

Hubo otro diputado, Rafael Martínez de Escobar, quien se manifestó en contra de la intervención directa de los Estados en la vida municipal a través de la designación de inspectores y de las facultades concedidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios ante el Estado y sus Municipios.

³¹ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Pág. 321.

Después de largas sesiones y prolongados debates, el Constituyente decidió aprobar en la madrugada del 30 de enero de 1917, el texto original del artículo 115 constitucional, diciendo:

"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 administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

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

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 reelectos ni durar en su encargo mas de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos 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 del o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

La Constitución de 1917 por primera vez dispone en el texto constitucional que el municipio libre sería la base de la organización política y administrativa del país, dotando al municipio de personalidad jurídica propia.

Esta obra quedó inconclusa, ya que al establecerse en el texto constitucional que las legislaturas locales serán las encargadas de asignar los recursos presupuestales a los municipios, se facilitó la intromisión de los gobiernos estatales en la vida interna de los municipios.

2.11 Reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 constitucional ha tenido once modificaciones o adiciones las que consisten en los siguientes puntos:

- a) La primera reforma (D.O. 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, que de acuerdo con el texto original, debía ser proporcional al de los habitantes del estado.

La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado pero que sería cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 aquellos cuya población exceda de este número pero no llegue a 800 mil y de 11 en los estados a los que sea superior a esa cifra.

b) La segunda reforma (D.O. 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no-reelección absoluta para los gobernadores, y de no-reelección relativa a los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, ya que no podrán ocupar los cargos en el periodo inmediato, pero sí en los subsecuentes.

c) La tercera reforma (D.O. 8 de enero 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados durarían en su cargo hasta cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios podría ser hasta seis años.

d) La cuarta reforma (D.O.12 de febrero de 1947), otorga el derecho a la mujer en participar en *elecciones municipales*, tanto para votar como para ser votada.

e) La quinta reforma (D.O.17 de octubre de 1953) *Esta reforma esta íntimamente ligada con la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en el párrafo anterior para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos nacionales*

- f) La sexta reforma (D.O.6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
- g) La séptima reforma (D.O 6 de diciembre de 1977), tuvo por objeto adicionar al artículo 115 constitucional el sistema de diputación de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con población de 300 mil o más habitantes.
- h) La octava reforma (D.O. 3 de febrero de 1983), merece mención especial por la trascendencia política financiera y administrativa, ya que se cambió casi por completo el texto del artículo 115.
- i) La novena reforma (D.O. 17 de marzo de 1987) tuvo como objeto cambiar al artículo 116 algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los estados, y dejar exclusivamente el 115 para el municipio.
- i) La décima reforma (D.O.23 de diciembre de 1999) reconoce al ayuntamiento como órgano de gobierno político, y administrativo.
- j) La décima primera es la Ley Indígena la cual señala que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley., se encuentra plasmada en el último párrafo de la actual fracción III, y fue publicada en el Diario Oficial el 14 de agosto del 2001.

2.12 Otros Artículos Constitucionales que regulan la vida del Municipio

El Constituyente otorgó al Municipio una posición de relevancia en el ordenamiento supremo, por ello, múltiples artículos de su texto establecen cuestiones relativas al Municipio toda vez que la compleja vida de las comunas le hacen aparecer en la vida social de la república como el centro de la multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos económicos y sociales.

El Artículo 3, en su primer párrafo señala la responsabilidad del estado, compuesto por la Federación, Estados y Municipios en la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria.

La fracción VIII del mismo artículo señala que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre de la Federación, Estados y Municipios.

El Artículo 5, por su parte indica la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta, como lo señala precisamente el cuarto párrafo.

El Artículo 16 establece los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afecta al municipio en su carácter de autoridad, por lo que destacamos como un precepto relacionado con la institución municipal.

En este mismo orden de ideas el artículo 21, en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa por lo tanto también al municipio la sanción de infracciones de los reglamentos gubernativos y de policías las que solo consistirán en multas o arrestos hasta por 36 horas. Este precepto es de importancia, por que las sanciones que estén previstas en los

Bandos de Policía y Buen Gobierno deberán ajustarse a la anterior determinación constitucional.

El Artículo 21 en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa, por lo tanto, también al municipio, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Este precepto es importante en materia municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos municipales deberán acatar al pie de la letra las reglas constitucionales en esta materia.

El artículo 27 en varias de sus partes señala cuestiones municipales, ente ellas se encuentra su fracción VI la cual establece que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 31 en sus fracciones II y IV indican como obligaciones de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucciones cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar, la fracción IV señala como obligación contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 36 fracciones I y V se establecen obligaciones para los ciudadanos de la república, como son inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tengan y la industria, profesión o trabajo del que subsistan, Se establece, también la obligación de los

ciudadanos de la república para desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan.

El Artículo 41, señala en su fracción I, que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El Artículo 73, en la fracción XXIII, atribuye la facultad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios en materia de seguridad pública.

La fracción XXV le otorga competencia para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La fracción XXIX, inciso C, indica como facultad del congreso expedir leyes que establezcan la concurrencia ente la federación estados y municipios en materia de asentamientos humanos

La fracción XXIX, inciso G, da la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles u ordenes de gobierno en materia de protección al ambiente, y de protección y restauración ecológica.

Las fracciones XXIX I, XXIX J señalan las facultades del Congreso para expedir las leyes que regulen la coordinación en materia de protección civil, así como en materia deportiva.

El artículo 105 constitucional reformado por el decreto publicado el 31 de diciembre de 1994, posibilita al municipio para intentar por vía de la acción de controversia constitucional la defensa de sus derechos, cuando estos sean vulnerados, por la autoridad federal, estatal o aún por otro municipio del mismo o de otro estado.

El artículo 108, establece las cuestiones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos.

El artículo 116, en su fracción VII, faculta a la federación y a los estados para convenir la asunción por parte de estos, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

El Artículo 117, en su fracción VIII, precisa que los estados no podrán en ningún caso contraer, directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse fuera del territorio nacional y en moneda extranjera.

Agrega que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive que los contraigan organismos descentralizados y empresas públicas con base a lo establezcan las legislaturas en por conceptos y montos que fijen las leyes y anualmente los presupuestos.

El artículo 122 BASE QUINTA, inciso G, señala las bases para el establecimiento de una eficaz coordinación entre el Distrito Federal, con las autoridades locales, municipales, en los aspectos de conurbación y planeación, asentamientos humanos protección al ambiente, desechos sólidos y seguridad pública.

El artículo 123 B) fracción XIII precisa entre otros puntos que los miembros de las policías de los municipios así como de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la propia federación, cuentan con un especial estatuto de servidores públicos

El artículo 130 establece en materia de asuntos religiosos que las autoridades federales, de los estados, y de los municipios, tendrán en dicha materia las facultades y responsabilidades que determine la ley

Múltiples son los preceptos constitucionales que se hacen referencia al municipio, ya que se ha querido otorgar a la institución municipal un papel relevante en los procesos sociales y políticos de la nación, lo que confirma que en la doctrina mexicana el municipio no es una mera descentralización por servicios o por región sino un verdadero nivel u orden de gobierno con todas las características jurídicas y políticas³².

2.13 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Conforme lo establecido en el artículo 40 de la Constitución General 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.

Así en el artículo 41 constitucional faculta a los estados de la república para expedir sus propias constituciones locales, mismas que no podrán contravenir las estipulaciones de pacto federal.

Es decir, nuestro orden jurídico prevé la existencia de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, facultándolos para expedir sus propias constituciones, ✓

Las Constituciones Estatales dedican un capítulo específico al municipio, en aquel se recoge el espíritu del artículo 115 constitucional, que es el que lo

³² Quintana Roldán Carlos F. Op. Cit. Págs 103-109

enmarca jurídicamente y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a sus facultades administrativas.

Las constituciones políticas de cada uno de los estados consignan el número, denominación y límites de sus municipios, la categoría de sus pobladores, las condiciones para la creación o supresión de un Municipio, el patrimonio y hacienda pública municipal, la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Estas disposiciones, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

Algunas constituciones estatales contienen disposiciones relativas al municipio, como son aquellas que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios por los delitos o faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

En el caso específico de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, todo lo referente al poder público municipal lo encuentra regulado dentro de su Título Quinto, del Capítulo Primero al Cuarto.

En su artículo 112 establece "la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, es el municipio libre". Señalando la administración pública de los municipios a través de los ayuntamientos por presidentes municipales, mismos que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Cada ayuntamiento estará integrado por un jefe de asamblea denominado presidente municipal, y con varios miembros llamados síndicos y regidores, cuyo número estará en razón al número de habitantes de cada municipalidad.

La Constitución del Estado de México regula la designación de los miembros de los ayuntamientos, los requisitos para ser presidente municipal, regidores o síndicos, así como atribuciones para cada uno de estos.

2.14 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Las Leyes Orgánicas Municipales, también llamadas en algunos casos códigos municipales, tienen su base en las Constituciones Locales y son expedidas por los Congresos Estatales.

Estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente: al funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores, la integración de comisiones y ramos de administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento, la suplencia o inhabilitación de sus miembros, las divisiones del territorio municipal y su poblados, los órganos auxiliares o de colaboración del municipio, las principales dependencias de la administración municipal, los servicios públicos municipales, las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

*A estas leyes inmediatamente inferiores a la constitución cuya finalidad es regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del estado o bien la organización de los poderes públicos reciben el nombre de leyes orgánicas.*³³

También establece lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos

³³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I-O, Cuarta Edición, Porrúa, S.A. México, 1991, Pág. 1973.

condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el estado y la federación.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentra estructurada por 170 artículos que de manera general se regulan aspectos tales como: la naturaleza del municipio como base de la división territorial del estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, hace referencia a los 122 municipios que forman parte de dicha entidad federativa, así como señala las categorías en las que se clasificara la población de los municipios, sus prerrogativas y obligaciones; trata de la organización territorial interna de los mismos, integración instalación y funcionamiento de los ayuntamientos, atribuciones de los ayuntamientos, suspensión y desaparición de estos, atribuciones del presidente municipal, síndicos y regidores, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana, consejos municipales de protección civil y de las comisiones de planeación para el desarrollo municipal. Hace referencia a la hacienda pública, comités ciudadanos de control y vigilancia, servicios públicos, cuerpos de seguridad pública y tránsito.

Su artículo primero señala que es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración, organización del territorio, la población, el gobierno y las administraciones publicas municipales.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, luego de la Constitución Federal constituye el principal ordenamiento que regula y organiza al municipio, pero no es el único ordenamiento de carácter estatal, ya que existen algunas otras leyes. Entre las que se pueden considerar, el Código Financiero del Estado de México, Ley de Asentamientos Humanos, Ley de Obras Públicas, Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado

de México, Ley de Deuda Pública Municipal, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Catastro, Código Fiscal Municipal, Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, entre otros.

2.15 Bandos Municipales

Estos instrumentos normativos son considerados como "instrumentos típicamente municipales".

*Esta palabra bando se deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del verbo visigodo bandwjan, que significa pregonar o hacer público algo.*³³

Los edictos de los municipios o curiales romanos se transformaban en los llamados bandos del antiguo municipio medieval español.

Generalmente la primera sesión de cabildo, es al inicio de sus actividades y se dedicaba a expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno por ello la figura del bando ha conservado su raíz típicamente municipal.

*El Diccionario Jurídico Mexicano define al bando de policía y buen gobierno como: el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula además las actividades de la administración y de los particulares para asegurar estos objetivos, previniendo sanciones administrativas que corresponden aplicar a los infractores del mismo.*³⁴

³³ Quintana Roldán, Carlos F. Op cit. Pág. 315.

³⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Op Cit. Pág. 2752.

El bando municipal es el instrumento que expiden los ayuntamientos los días 5 de Febrero de cada año y de conformidad a lo señalado en la Constitución Federal, la Constitución Particular del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal, cuyo objetivo es establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno la organización y el funcionamiento de la administración municipal.³⁶

Por ello, el bando municipal constituye una especie de Constitución vigente en cada ámbito territorial. Los ayuntamientos serán encargados de expedir y reformar el bando municipal y este deberá ser publicado y promulgado en la gaceta municipal por el presidente municipal para su debida obligatoriedad y vigencia.

El bando municipal debe regular entre otros aspectos: el nombre y el escudo del municipio, lo relativo al territorio y organización territorial y administrativa del municipio, la población del municipio, gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento, servicios públicos municipales, desarrollo económico y bienestar social, protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente, actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares, infracciones, sanciones y recursos, así como demás disposiciones que se estimen necesarias.

Los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes.

Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer publicadas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal, como son los de buen gobierno de policías y que en materias especiales darán

³⁶ Manual Básico para la Administración Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Op. Cit. Pág. 85.

cabida a reglamentos de áreas particulares como: espectáculos, anuncios, panteones, etc.

En el bando se establecen las normas mas generales de gestión, se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones; en él también se indican disposiciones sobre zonificación, desarrollo urbano, planeación general del municipio, qué localidades pertenecen al mismo, etc.

Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en la demarcación municipal, tales como los que se realizan para comunicar a la ciudadanía la elección del presidente de la república o gobernador estatal, o para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

En el caso del Municipio de Malinalco Estado de México, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno (2000 - 2003), fue expedido de conformidad con lo establecido en los artículos 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 31 fracción I, 161, 162, 164, 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 124 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, 48 fracción III y 150 de la Ley Orgánica Municipal, los días 5 de febrero de 2002 y 5 de febrero de 2003, período que comprende ésta investigación.

El Bando de Policía y Buen Gobierno 2000-2003 se integra por 12 Títulos y un Capítulo de transitorios:

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

El Título Primero regula las disposiciones generales, nombre, símbolos identidad del municipio;

El Título Segundo el territorio;

El Título Tercero la población municipal;

El Título Cuarto la integración social y la participación de los vecinos y ciudadanos;

El Título Quinto, los servicios públicos municipales;

El Sexto el gobierno y la administración;

El Séptimo la hacienda municipal,

El Octavo el patrimonio municipal;

El Título Noveno la justicia administrativa;

El Décimo la responsabilidad del municipio y de sus autoridades y servidores públicos;

El Undécimo señala las reformas al Bando y su reglamento,

El Duodécimo de las sanciones y

Un Capítulo de transitorios.

En la práctica, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno ha contribuido al buen desarrollo del municipio; es decir, se tiene un control de su territorio, la clasificación de su población señalando sus derechos y obligaciones, así como la integración de su gobierno, sin olvidar sus relaciones de vecindad y la autonomía para la administración e integración de su hacienda municipal.

2.16 Reglamentos Municipales

El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos, el primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales, tanto de la República como del Estado.

El segundo nivel es orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

El tercero es el nivel reglamentario que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Surgen con ello para los ayuntamientos las facultades reglamentarias apoyadas en las respectivas Constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales.

Gracias a esta facultad los municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sin número de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

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

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

Es así que los reglamentos son considerados como una de las fuentes mas importantes de la legislación interna del municipio, no sólo por el número de materias que regulan sino por que son el principal cuerpo normativo municipal.

En cuanto a la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos municipales, el artículo 160 de la Ley Orgánica del Estado de México señala que: Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales los promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estime convenientes.

La reglamentación en el Municipio de Malinalco esta enfocada a lograr el cumplimiento de cada una de las tareas encomendadas a las 10 regidurías que integran el ayuntamiento.

CAPITULO III

MARCO HISTÓRICO Y ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE MALINALCO ESTADO DE MÉXICO

3.1 Origen de los primeros poblamientos en la región de Malinalco

Los primeros poblamientos en la región de Malinalco se registran en la época del "Posclásico temprano y el inicio del Tardío" época de movimientos de pueblos en el altiplano y de otras naciones procedentes de la "Frontera Norte de Mesoamérica". Acorde a las Crónicas de Luis Galván Villegas señala que.. la noticia más antigua de la colonización de Malinalco fue encabezada por Cuauhtepexpetlazín, que se acababa de establecer en Culhuacan.

Aquél considera que se dio en el siglo XII cuando los toltecas ocupan Culhuacan en la cuenca de México, Galvan Villegas agrega que ... para este tiempo Malinalco ya estaba poblado con gente de raigambre matlazinca y talvez los ocuiltecos eran vecinos ya que la lengua matlazinca se deriva del otomí suriano y el ocuilteca a su vez del matlazinca. Por otra parte García Payón asegura que en el México Antiguo, Malinalco formó parte del área matlazinca y que inclusive su habla se conoce que existía desde el año 600 d.c.

3.1.1 Época Prehispánica

Otras aproximaciones a la historia de estos territorios han sido igualmente consignadas por algunos cronistas. En la que señalan que a Malinalco llega el Monarca chichimeca Xólotl, esto en el año ce-técpatl. Fernando de Alva Ixtlilxochitl, en la sumaria relación de las cosas de la Nueva España, explica las actividades de este rey que con un gran contingente pobló repartió territorios, muchos de ellos ocupados antes por los toltecas, quienes ya para entonces se hallaban en plena decadencia.

Existen varias crónicas que podrían confundir los datos, pero la mayoría de estas complementan la historia en cuanto a la fundación de Malinalco, con la peregrinación de las tribus salidas de la "cueva de origen".

Fuentes como el Códice de Boturín, la Historia de la nación mexicana después de la salida de Aztlán, mejor conocida como Códice Aubín, entre otras resultan imprescindibles para el seguimiento de aquel mundo mítico, a partir de los relatos, de los orígenes de nuevos asentamientos.

Todo se inicia cuando diversos grupos abandonan Chicomoztoc y los aztecas, cuatro tribus dejan Aztlán, "sitio de garzas". Por ello se cuenta que en medio de una laguna estaba aquel lugar en el que un augurio les conmino a abandonarlo.

La fábula cita que un pájaro se les apareció repitiendo un mismo chillido que interpretaron como "tihuí" que quiere decir "ya vamos".

El presagio se oyó durante varios días ante ello, uno de sus sabios Huitzítón, atento al mandato aviso a los demás; Torquemada aclara que por pájaro hay que entender colibrí ya que a veces Huitzilopochtli aparece disfrazado de colibrí.

Por ello, no es raro que en un largo camino un pájaro acompañe a los emigrantes. Así los aztecas se unen a las ocho tribus nahuas: huexotlingas, chalcas, xochimilcas, cuitlahuacas, malinalcas.

Para Luis Javier Galvan Villegas el citado parentesco entre Malinalxóchitl con Huitzilopochtli-mexicanos y malinalcas- en un símbolo que con algunas modificaciones hoy define a la nación que es México.

Se piensa que Malinalxóchitl es la misma que Coyolxauhquí, pues las dos son hermanas de huitzilopochtli. (luna y sol), esta tiene una riña con el hermano en un lugar muy cercano a Coatepec ... ambos mueren decapitados, - glifo de Malinalco con cráneo o cabeza cortada- y escultura de coyolxauhquí en el museo nacional de Antropología, también ambas tiene un carácter guerrero, ya que ambas encabezan la rebelión contra huitzilopochtli.

Así Malinalxóchitl pudo ser la parte histórica de Coyolxauhquí y por lo tanto ambas tendrán los mismos atributos, es decir, la luna que acaudilla a las estrellas o centzonhuiznahuaca míticamente ya los malinalcas históricamente.

Anales y relaciones coinciden en Texcaltepec como el lugar en que la Malinalxóchitl, sus ayos y seguidores se establecieron, bajo la anuencia de sus anteriores ocupantes. Galvan Villegas considera que estos datos históricos han aclarado, los sitios y sus toponimos, ya que la etimología de Texcaltepec es "cerro Pedregoso" o "Cerro Riscoso" tal como se observa el cerro donde se encuentran las ruinas de Malinalco, con sus altos cantiles y con la llegada de este grupo chichimeca se cambia el nombre de Texcaltepec por el de Malinalco en honor a Malinalxóchitl. Al cabo del periodo de cierto entendimiento entre los aztecas y los malinalcas, años después en 1476 los aztecas bajo el mando de Atzayácatl, sojuzgan a los pobladores vecinos de Tenochtitlán. El octavo monarca Ahuítzol consiguió dice Duran que toda la serranía de Malinalco, Ocuilan y los de Tlayacapan le prestaran pleitesía y apoyo durante todo el tiempo como monarca.

Es constante involucrar a Malinalco con otras tribus de la región tlahuica, de ahí que talvez por ese parentesco entre mexicanos y malinalcas, estos se sometieran pacíficamente durante las incursiones de conquista no-solo de Moctezuma el viejo, sino como ya se había dicho en otras épocas en las que

queda clara la sumisión, el vasallaje de los malinalcas con respecto a los mexicas.

El asedio hacia Malinalco no concluyó, Fray Juan de Torquemada apunta que durante el reinado de Moctezuma II, el encarnizamiento de este monarca hacia los pueblos tributarios seguiría.

En el año noveno del imperio de Moctezuma salieron contra los icpatepecas que estaban rebelados y los recluyeron al imperio y trajeron cautivos a tres mil novecientos setenta. Fueron a Malinaltepec y trajeron ciento cuarenta cautivos³⁷

3.1.2 Monumentos Prehispánicos

Diciembre de 1935 se declara como una fecha significativa en la historia de Malinalco, el 8 de ese mes el general Lázaro Cárdenas inicia una gira presidencial por los estados de Morelos y de México específicamente el trayecto da comienzo en las llamadas tierras zapatistas un recorrido extenso, del que da cuenta la prensa y que fue considerada por los diarios como la "representación cabal de la revolución", la penosa travesía, en cuanto a la región mexiquense, empieza por el fragoso descenso en la barranca de Mexiapa. El general Cárdenas frente a la comitiva y en el trayecto a través de la sierra de Zempoala poblada de bosques, de los montes de Malinalco y las cadenas que circundan el valle de Tenancingo, visita sitios como: Ocuilan, Malinalco, Tenería y Tenancingo, entre otros muchos. En la gira se plantearon problemas de mayor gravedad, toda clase de carencias, abusos de autoridades etc.

³⁷ Fray Juan de Torquemada , Monarquía Indiana, Edición preparada por el seminario para el estudio de fuentes de tradición indígena, bajo la coordinación de Miguel León-Portilla, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Vol. I México 1975. Págs. 114-115.

En Malinalco el general Cárdenas se entera de la existencia de las ruinas prehispánicas y que estas se hallaban en gran abandono y como respuesta a la información el general da la orden de que se atiendan estas construcciones tan relevantes para el patrimonio mexicano. El departamento de monumentos hoy INAH comisiona al arqueólogo José García Payón, para que se encargue de los trabajos de exploración del sitio.

El 23 de marzo de 1936, García Payón da inicio a la recuperación de las olvidadas y grandiosas ruinas arqueológicas de Malinalco. De los progresos en las exploraciones de Mario Mariscal da cuenta en abril de 1937 este arquitecto admite que únicamente se habían ocupado de las ruinas.

Las excavaciones practicadas bajo la dirección del señor García Payón han dado como resultado el descubrimiento total de una construcción monolítica de dos cuerpos, tallada completamente en la roca, formando una sola masa con el cerro mismo que la sustenta. Tan singular característica permite tenerla por única en el mundo, asemejándose solamente las edificaciones semimonolíticas del Perú.³⁸

Mariscal describe otras tres construcciones encontradas en el llamado "centro de los ídolos" y específicamente que dos más tienen interés, una por ser circular como un templo monolítico y la otra por tener en su interior pinturas murales.

El propio García Payón fue quien 10 años mas tarde entere la ubicación e historia del sitio. Informa de la destrucción sufrida en relieves, esculturas, pinturas etc, no solo al paso del tiempo, sino por manos vandálicas a partir de los descubrimientos de García Payón muchos estudiosos han tratado dilucidar,

³⁸ Mariscal Mario, El Templo Monolítico y las Construcciones Roqueñas de Malinalco, Revista de Revistas, 4 de abril de 1937, p. 50.

sobre los conocimientos de esos primeros pobladores que dieron origen a tan grandiosos monumentos cuya importancia y originalidad pudiera emparentarlos por su carácter monolítico, con templos como el de Ellora en el sur de la India.

Respecto al edificio mas importante en Malinalco Mario Mariscal señala que la característica que la asemeja a las obras ciclópeas de los mitos estriba en el hecho de haber sido tallada íntegramente ... "en la dura roca basáltica, de tonalidades grisáceas y rojizoamarillentas, de lo que se halla compuesto el núcleo del cerro ... con el cual se forma un solo cuerpo".

Según García Payón las construcciones datan del siglo XV y principios del siglo XVI y fueron realizadas bajo la égida azteca, para ello, trae a colación la conquista de esos territorios por el gobernante mexica Atzayácatl.

El arqueólogo precisa los gobiernos de Ahuizotl y Moctezuma II, como el lapso de edificación. Para él la fecha inicial del edificio monolítico fue "el año IX calli o sea 1501"- Este templo es igualmente extraordinario en su interior, ya que en el piso del mismo una especie de banquetta de 50 centímetros de alto rodea el espacio a manera de hemicycle donde se acomodan: Dos águilas y entre ambas precisamente en el centro de la banquetta, un océlotl.

En el centro del recinto fue hallada otra águila en la misma actitud que las anteriores y atrás de ella un agujero redondo con tapa. Al pie de la puerta encontramos tendida una enorme lengua bifida. Al este de la puerta ... hermosa cabeza de una escultura de serpiente sobre la cual descansan los restos de una estatua... al oeste otra escultura en forma de un enorme pedestal (simbólico tlanhuetl), sobre el cual descansa el resto de una estatua colocada en idéntica forma que la anterior.³⁹

³⁹ García Payón, op.. Cit. Pág 16-17.

Lo insólito de tal acceso, así como las representaciones escultóricas halladas en el monumento, llevan al arqueólogo a reflexionar acerca del probable destino del templo.

Para Eduardo Matos Moctezuma es impresionante la entrada ya que precisamente por la boca del ofidio, como en otros edificios aztecas, se penetra al recinto, aunque aquí en Malinalco, la figura cobra un dramatismo especial ya que la enorme lengua bífida sirve de tapete de entrada y en los muros está tallada la cabeza con los ojos y la ceja del reptil.⁴⁰

Concuerda con la creencia de que el sitio bien pudo ser el lugar en el que: se hacían ceremonias de iniciación para los guerreros águilas y tigre ... ya desde la escalera tenemos un número simbólico, esta conformada por trece escalones.

Los jaguares sedentes que la escoltan, así como las dos figuras que custodian la entrada también son significativos. Predominan, por lo tanto, águilas y jaguares, pero con una tercera presencia que aquí cobra una importancia fundamenta la serpiente.⁴¹

Acerca de las pinturas murales que exornaban algunos interiores, por razón natural en su discurso plástico se detecto un mensaje esotérico y referido a la vida etérea de los caballeros águilas y tigres (tonatiuh ithuicac yaqui) los mimiscoua o deidades estelares, que no eran otra cosa que esos místicos guerreros deificados.⁴²

Desafortunadamente las pinturas hoy día han desaparecido, García Payón ya las encontró en lamentables condiciones y pese a los esfuerzos que en su

⁴⁰ Matos Moctezuma Eduardo, Malinalco Prehispánico, Malinalco imágenes de un destino, Patronato Cultural Iberoamericano, A.C. Banca Cremi, México, 1989, p. 132.

⁴¹ Ibidem. p. 136.

⁴² Ibidem p. 50

Desafortunadamente las pinturas hoy día han desaparecido, García Payón ya las encontró en lamentables condiciones y pese a los esfuerzos que en su restauración realizara el arqueólogo Miguel Angel Fernández, no se logró consolidarlas, salvarlas.

Los conocimientos y la variedad de las investigaciones realizadas por García Payón le dan credibilidad en sus juicios, ello aunado a lo bien fundamentado de su hipótesis.

Por ello, establece una explicación acerca del panhuehuatl de Malinalco y señala que mide noventa y siete centímetros de alto, por cuarenta y dos de diámetro en la parte superior, mientras que el centro que es ligeramente abombado, mide cincuenta y dos centímetros y tiene un metro y cincuenta y tres centímetros de circunferencia, sus paredes tienen un grosor de cuatro centímetros y toda su extensión está ocupada por un hermoso relieve que se encuentra dividido en dos secciones una superior y otra inferior, esta última en tres secciones para formar el asiento del instrumento.

En el frente y sección superior se encuentra representada una hermosísima águila con las alas extendidas, que se ha querido tomar como el caballero águila, es decir, un cuacuauhtin con una vestidura de águila, porque dentro del pico del animal asoma la cara de un personaje cuyas piernas abiertas en forma de baile están en ambos lados de la cola del águila, se trata de un representante simbólico del sol, es decir el águila que asciende hacia el cenit acompañada de sus tecpoyotl heraldos, los caballeros águilas y tigres. En una mano lleva tal vez una flor o una sonaja y en la otra un abanico en las muñecas las matzopetzli y en las piernas las cozahuat.

Estudiosos y exploraciones posteriores comandadas por el arqueólogo César A Sáenz, efectuadas en 1963, se dedicaron a la restauración del edificio II, consolidación de murallas y taludes para evitar deslaves.

En este periodo de excavaciones fue importante el hallazgo de tres urnas funerarias cilíndricas talladas en piedra. En su interior se encontraron ofrendas y restos óseos semicalcinados, cuchillos de sacrificio, restos de piezas de jade, flechas de obsidiana, etc. Otro importante instrumento de percusión en Malinalco del que se desconoce la fecha en que fue encontrado, es el teponaztli, tambor de forma horizontal e igualmente tallado en madera y ahuecado, cuyo uso fue menos dramático, se tocaba en las festividades, marcando con platillos el rítmico compás de las danzas.

Ahora el instrumento se halla en las colecciones del Museo Nacional de Antropología. Otras esculturas se han descubierto en la zona ceremonial de Malinalco. Además de los monumentos en el Cerro de los ídolos, el arqueólogo Javier Galván ha localizado y estudiando otros 35 sitios de vestigios arqueológicos en diversos municipios cercanos a Malinalco.

Se han podido localizar pinturas rupestres en los alrededores de la cabecera municipal y la falta de cuidado, protección o vigilancia han permitido que estas manifestaciones culturales sufran un evidente deterioro.

Es difícil determinar la temporalidad de estas pinturas rupestres, de las cuales la más célebre es la denominada "los Diablitos " dibujada y pintada de rojo y situada en la Cañada de Tepolica. Otro grupo importante son las incisiones de rasgos humanos, aparentemente una familia que se encuentra en el Cerro de los Encinos.

3.1.3 Época Colonial

Con la llegada de los españoles Malinalco se manifestó contrario a esta invasión y conquista; Andrés de Tapia tuvo el encargo de hacer rendir a los de Malinalco y Ocuilan. (después de la noche triste). Torquemada resume tal actitud: Estaba Cortés bien cuidadoso de lo que harían en este suceso los indios, sus confederados por ser nación mudable y ligera y aún por lo que oía de los castellanos, que condenaban su determinación de haber emprendido aquella guerra, pero exteriormente siempre mostraban ánimo y confianza, luego supo que los de Malinalco y provincia de Coahuixco movían guerra a los Quauhnhuac, porque ayudaban a los cristianos, de que recibió gran pena, pero por dar ánimo a éstos y los demás amigos, aunque tenía falta de fuerza, envió al capitán Andrés de Tapia, con diez caballos y ochenta castellanos con orden de que socorriese a los de Quauhnhuac y volviese dentro de diez días ... halló muchos enemigos que le aguardaban en una camplina, ordenó su gente y con la que Quauhnhuac se dio la batalla y por ser campo raso los caballos fueron de mucho fruto. Túvose victoria siguió los enemigos hasta Malinalco, que esta en un alto pueblo grande ... y por su fortaleza y por la brevedad de tiempo no pudo hacer más que dejar vengados y seguros a sus amigos.

Sin embargo la pacificación de estos pueblos tomó tiempo, fue complicada, Hernán Cortés en la Tercera Carta Relación al emperador Carlos V le escribe: "desde a dos días que los españoles vinieron de hacer guerra a los de Malinalco, según que vuestra majestad habrá visto en los capítulos antes de éste, llegaron a nuestro real diez indios de los otomíes, que eran esclavos de los de la ciudad ... dijeronme cómo los señores de la provincia de Matalcingo, que son sus vecinos les hacían guerra y destruían su tierra y les habían quemado un pueblo ... Y que venían destruyendo cuanto podían y con intención de venir a nuestros reales y dar sobre nosotros ... y en la queja que estos otomíes nos daban a entender que les diéremos socorro ... determine de enviar

allá a Gonzalo Sandoval, alguacil mayor con diez y ocho de caballo y cien peones, en que había sólo un balletero el cual se partió con ellos y con otra gente de los otomíes nuestros amigos ... el alguacil mayor fue aquel día a dormir a un pueblo de los otomíes que está frontero de Matalcingo ... fue a una estancia de los dichos otomíes las cuales halló sin gente y muchas partes de ella quemada ... halló mucha gente de guerra ... por el camino llevaban en pos de ellos hallaban muchas cargas de maíz y de niños asados que traían para su provisión ... y el alguacil mayor con los de caballo rompió por ellos y desbaratólos ... como vieron venir tanto poder sobre ellos, saliéndole de paz y el alguacil mayor- les dijo- que fuese hablar con los de Matlacingo para que se viniesen a mí y profriróse de lo hacer así y de traer de paz a los de Malinalco y así se volvió el alguacil mayor con esta victoria a su real.⁴³

La tierra recién pacificada se organizaría en el régimen de encomiendas, en Malinalco las primera fueron otorgadas a Cristóbal Rodríguez de Avalos y a la Corona. La conquista espiritual de la región de Malinalco se dio con entera celeridad.

En Hernán Cortés estaban "hondamente arraigadas convicciones cristianas ... no pudo pensar en que sus súbditos fueran paganos y siempre puso esmero en llevar a realidad paralelamente la conquista política y militar".⁴⁴

Fue Cristóbal Rodríguez quien influyó en la tarea evangelizadora y apoyó para la edificación del convento.

Los franciscanos primeros encargados de la trascendente tarea misionera a partir de 1524 van recorriendo las tierras recién conquistadas, en 1526 el arribo de los dominicos amplía la red evangelizadora.

⁴³ Hernán Cortés, Cartas de Relación, Editorial Porrúa, México, 1960. Pp. 126-127.

⁴⁴ Robert Ricard, La Conquista Espiritual de México, Editorial Polis, México, 1947, Págs. 80-87.

Sería hasta la llegada de los agustinos en 1533 la última orden en llegar y a ella se le designa Malinalco ya que estos frailes se instalan en esa red misionera cerrando los huecos territoriales que les habían dejado los franciscanos y dominicos. Los agustinos se dirigen primero a Ocuilan fundación que se completa con la de Malinalco después de la reunión o capítulo 1540, esto conforme a las reglas que establecían que el costo de los monasterios sería asumido en su mayor parte por encomendero, en este caso por Cristóbal Rodríguez, altruismo que les es reconocido, dándole al monasterio de Malinalco el de San Cristóbal, hoy Divino Salvador.

Por ello, no es de extrañar su empeño en penetrar rápidamente en territorios de diferente sujeción y de fuerte arraigo en las creencias y prácticas dentro de la cosmogonía prehispánica.

Así, en fecha temprana, Malinalco es sojuzgado no sólo debido a este imperativo, sino a que sus pobladores asolaban a sus vecinos, principalmente a los de Cuauhnauc.

3.1.4 Independencia

Como bien apunta Romero Quiroz, no hay gran noticia de Malinalco a lo largo del siglo XIX, las historias del Estado de México mencionan brevemente algunos acontecimientos ocurridos en la región, pero son pequeñas referencias que no sirven para ampliar la historia de la localidad.

Por lo que se refiere a la lucha por la independencia se tienen noticias de que don José María Morelos y Pavón pisó las tierras de Malinalco el 8 de enero de 1813.

En esta localidad firmó un documento que, a decir de Romero Quiroz, es considerado como histórica constancia de su conocimiento de las leyes de Indias, inspiradores en gran parte de sus convicciones agrarias.⁴⁵

Dicho documento ordena que se devuelva a México una carta cordillera del cabildo eclesiástico en la que éste pedía donativos para ayudar en la guerra peninsular contra los franceses.

3.1.5 México Independiente

Al organizarse México como nación independiente, Malinalco, que durante la etapa colonia era alcaldía mayor, se convirtió en partido y fue dotado de un ayuntamiento. De acuerdo con la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno provisional se acordó dividir el territorio nacional en ocho distritos, el de Toluca comprendió diversos partidos entre ellos se encontraba el de Malinalco.

El Congreso Constituyente del Estado dispuso que el partido denominado Malinalco trocara su nombre por el de Tenancingo, que sería cabecera de este pueblo; así Malinalco perdió tanto su calidad de partido como la importancia de la que por tanto tiempo gozó. En una Memoria presentada el 26 de marzo de 1834 por el gobernador del Estado de México, Félix Aburto, Malinalco apareció señalado como un pueblo donde habría ayuntamiento, a él pertenecían San Sebastián, Santa Ana y San Simón el alto.

Durante el gobierno de Mariano Arizcorreta, en el Estado de México se presentó a la legislatura local un informe completo de la situación en que se hallaba la industria agrícola, fabril y mercantil en el se mencionaba que Malinalco contaba

⁴⁵ Romero Quiroz Javier, Op. Cit. pág. 275

con un ingenio de azúcar, una hacienda de miel, dos fábricas de aguardiente de caña y una de mezcal.

3.1.6 Reforma

Después de la guerra de Reforma que puso fin al gobierno conservador y llevó al poder a Benito Juárez, los jefes reaccionarios y gavillas siguieron luchando durante los primeros meses de 1861, su refugio eran las montañas de Ocuilan y Malinalco donde sufrieron algunos descalabros pero continuaron por algún tiempo en la lucha.

Con la aplicación de las Leyes de Reforma los edificios y propiedades eclesiásticas pasaron a manos del Estado. En toda la república se puso en vigor la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos y Malinalco no fue la excepción, los conventos agustinos continuaron abiertos a la comunidad, pero su dueño era el Estado.

Durante 1867 se suscitaron pequeños brotes de movimientos armados en contra del despojo de tierras, aguas y caminos, también se señalan reclamaciones por la expropiación ilegal de tierras.

3.1.7 Revolución

Por su proximidad con el estado de Morelos Malinalco tuvo que sufrir los embates revolucionarios, su nombre aparece unido al del bando zapatista.

La historia de la Revolución Mexicana en el Estado de México registra que la zona sur fue la más aquejada, debido como ya se señaló a su colindancia con la entidad de Morelos.

Entre los distritos sureños que fueron mas afectados se encuentra el de tenancingo al cual pertenece la municipalidad de Malinalco.

Los malinalquenses, descontentos con el gobierno de Porfirio Díaz y el del gobernador del Estado de México, Fernando González, quien seguía la misma línea de gobierno que el presidente, vieron la oportunidad de revelarse cuando las fuerzas de Emiliano Zapata irrumpieron en la zona el 10 de abril de 1912, según Gómez Brito antiguo cronista de Malinalco, puede haber un error de año pero señala que la llegada de los zapatistas a Malinalco fue en 1911 en donde: el pueblo trabajador de Malinalco asistía a las labores del campo y de las huertas con el ritmo alegre de la vida habitual de sus sanas costumbres y con el justo afán de tener ante sí las perspectiva de óptimas cosechas de frutas, café y cereales.

Nadie podía sospechar que ese pueblo estuviese llamado a ser el escenario de la primera acometida de los rebeldes.

Y sin embargo en aquella mañana de sol abrasador, los rebeldes penetraron con furia indescriptible en el indefenso lugar.⁴⁶

Algunos malinalquenses se pusieron a las órdenes del general de división Genoveno de la O, es el caso de Silvio de la Fuente quien fue nombrado por el jefe zapatista general brigadier en agosto de 1911.

El joven medico Gustavo Baz Prada tomó parte en la toma de Malinalco por los zapatistas, estos saquearon el lugar llevándose caballos armas y dinero para sufragar los gastos de la guerra en contra del gobierno de Francisco I Madero.

⁴⁶ Gómez Brito Saúl, Síntesis histórica de Malinalco Ayuntamiento Constitucional de Malinalco. México, 1989. Pp. 77-78.

Las autoridades opusieron resistencia y trataron de defender la región, los zapatistas respondieron apoderándose del palacio municipal orgullo de los malinalquenses por su belleza arquitectónica, que por estas fechas tenía poco de haberse construido, con fondos del municipio y aportaciones de los vecinos, el edificio fue incendiado y totalmente destruido, no se pudo rescatar nada de él pues quedó calcinado.

A partir de entonces los zapatistas entraron y salieron de Malinalco sin temer los ataques de los federales que trataron de recuperar la región; generalmente los zapatistas acudían a la iglesia de Malinalco para rezar.

A decir de Gómez Brito Genovevo de la O se sentía seguro cuando llegaba a Malinalco en donde era visto con simpatía por toda la población. Uno de los objetivos de Genovevo de la O era permanecer de manera indefinida en Malinalco para esperar la llegada de los Zapatistas.

Este tipo de actos propicio que los habitantes de la región pidieran constantemente destacamentos militares que acabaran con los atropellos cometidos por las fuerzas del genera de la O. No obstante la ayuda enviada por el gobierno duraba poco tiempo, cuando los federales se retiraban los zapatistas o bien los carrancistas regresaban de inmediato a la región. en 1913 tanto zapatiastas como carrancistas se disputaron el control de la zona, el 23 de abril de ese año se informó que había gran cantidad de rebeldes y que sus avanzadas llegan hasta cuatro kilómetros de la hacienda de la Tenería.⁴⁷

En la celebración de las fiestas patrias se hizo saber que las fuerzas de Genovevo de la O que sumaban 200 hombres, continuaban en Malinalco, y se preparaban para organizar un desfile disparando las armas y quemando

⁴⁷ Aguilar José Angel, La Revolución en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1987, 501. Pp. P 301.

cohetes, Juan Jurado fue amenazado para que tomara posesión como alcalde y presidiera el desfile. Durante el periodo del usurpador Victoriano Huerta Malinalco permaneció leal a las fuerzas zapatistas.

El gobierno trató de erradicar los brotes revolucionarios y recomendó a los hacendados comprar armas para defenderse, sin embargo la respuesta de ellos fue nula ya que temían a los revolucionarios. Una nota pintoresca es que en la casona situada al frente del edificio de la presidencia municipal en la calle de comercio, que fuera antiguo mesón y en tiempos de la revolución cuartel de las fuerzas contrarias en turno, se lee en las paredes en uno de los cuartos superiores posiblemente adaptados como habitaciones de los soldados, inscripciones escatológicas insultantes de los distintos bandos.

3.2 Aspectos Generales del Municipio de Malinalco Estado de México.

a) Toponimia

El nombre de malinalco se compone de malinalli, planta gramínea llamada "zacate del carbonero", con ellas se hacen las sacas del carbón y las cuerdas o mecates con que las atan, de xóchitl, "flor" y de co "en" y significa: "Donde se adora a Malinalxóchitl, la flor del malinalli".

b) Glifo

El nombre de malinalco refiere al tonalpohualli o calendario azteca y corresponde al duodécimo signo de los 20 del mes, es decir malinalli, según los Anales de Quauhtinchan.

c) Escudo

Malinalco no cuenta con un escudo en el sentido clásico de la palabra, lo reemplaza más bien un logotipo que se utiliza en documentos oficiales del ayuntamiento y cuyo entorno varía con las fechas de cada periodo de la administración política. Su dibujo fue elaborado por Ernesto Romero Tetatzin en 1985, el cual condensa un escudo que simboliza a la nación mexicana que rige una figura que representa un bulto que simula el personaje o una montaña bajo la flor del zacate "MALINALLI" enmarcado con las palabras "Tu arqueología es constancia de nuestra raza y cultura".

3.3 Entorno Territorial

a) Entorno territorial ambiental

Para conocer el medio físico del municipio de Malinalco, deben analizarse los siguientes parámetros.

Localización geográfica

El municipio se encuentra localizado geográficamente al sur del estado de México, entre las coordenadas extremas máximas: 19° 01' 58" latitud norte y 99° 33' 24" longitud oeste y mínimas 18° 45' 18" latitud norte y 99° 25' 4" longitud oeste.

El siguiente mapa nos muestra la localización geográfica de Malinalco, lo cual no sólo nos permite observar la infraestructura de caminos que este municipio posee, sino el camino más corto para llegar a dicho municipio.

Para efectos políticos se incorpora al Séptimo Distrito Electoral local de Tenancingo, con sede en la ciudad de Tenancingo de Degollado, al cual pertenecen además los municipios de Joquicingo, Ocuilan, Tenancingo y Zumpahuacan, al XXXV Distrito Federal Electoral del Estado de México.

Superficie

De acuerdo con los datos del Departamento de Estadística y Estudios Económicos de la Dirección de Promociones del Gobierno del Estado. El municipio posee una extensión de 186.28 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.83% del territorio estatal.

Hipsometría

La altura del municipio fluctúa entre los 1,180 y los 2,400 metros sobre el nivel del mar.

3.4 Entorno Ambiental

Clima

El territorio municipal cuenta con un clima que va de semicálido a cálido, subhúmedo con lluvias en verano, con una temperatura media anual de 20° la máxima es de 34°C, la precipitación pluvial es de 1,177mm.

Orografía

La superficie del municipio esta en forma de plano inclinado, las formaciones orográficas más importantes están: al norte el cerro de la loma como la parte más alta, el cerro del picacho y la cuamilla; al sur los cerros de monte grande,

las candas y el gallinero; al este los cerros de los encinos, la ascensión y la campana; y al oeste los cerros de los ídolos, del mirador, orquemes, toxquihuatl y el tonatichi.

Geología

El municipio tiene en su territorio dos tipos de suelo: uno clasificado como roca ígnea extrusiva que data del periodo cuaternario, y otra de formación sedimentaria que data del periodo cretáceo.

Hidrografía

El municipio se encuentra dentro de la cuenca hidrológica del río grande de Amacuzac, con el río de Chalma como principal cuerpo de agua, además se cuenta con los ríos de Tlaxipehualco, el Colapa que es afluente del río de chalma y Xochicala. También cuenta con varios manantiales, siendo los más importantes: San Miguel, Ateopa, Cuatzonco, El Arco, El Guayabo, El Manguito, El Prior, El Sabino, El Zopilote, Nostemolcajete, San Nicolás y Xochiaca.

Es indudable que el medio físico es uno de los factores que condiciona la actividad de los pobladores de un municipio, el clima, el tipo de suelo, el agua disponible, la cantidad del bosque, la ubicación geográfica, son algunos de los elementos que determinan la vocación de un municipio, que en el caso de Malinalco podemos mencionar como ocupaciones principales: la agricultura, ganadería y en mejor medida el turismo, la silvicultura y la piscicultura.

Cabe mencionar al respecto que el 73.28 % de la población del municipio es rural, y su actividad principal es la agricultura, destinando para este fin 3.278 hectáreas es decir casi el 17% de la superficie del municipio, contando al respecto como principales productos: el maíz, frijol, arroz, jitomate, y cacahuate.

entre los frutales tenemos el aguacate, lima, limón plátano, guayaba, ciruela, mango, mamey y durazno.

Sin embargo se desarrolla con bajos niveles de tecnificación, sin recursos para transportarla hasta los centros de consumo y por lo mismo expuestos al precio que fijen los intermediarios y además sin mucha organización para que tenga acceso a los programas estatales o al otorgamiento de créditos por las instituciones financieras.

Otra característica importante es que sólo el 18 % de las tierras dedicadas a la agricultura es de riego, por lo que a pesar de que se cuenta con suficiente agua para regar las tierras, hace falta infraestructura para todo ello, lo que trae como consecuencia que el agricultor esté a expensas de la temporada de lluvia y las alteraciones del ciclo le afectan directamente.

La forma en la que se maneja el ganado es extensiva en lo que se refiere al pastoreo, no se maneja en forma estabulada ni semi estabulada, lo que permite que se pueda aumentar la producción y las ganancias en esta actividad.

Es importante decir, en este sentido, que los elementos físicos con los que cuenta el municipio se prestan para el turismo, ya que si consideramos que la mayor parte del estado es de clima frío y la población busca un clima más agradable para pasar los días feriados, Malinalco constituye en este sentido un lugar perfecto para tal ocasión, cuenta con una zona arqueológica como atractivo turístico, favoreciendo la economía de los habitantes del municipio, tiene dos establecimientos de engorda de trucha arco iris, que se han convertido en un punto de casi obligado para los visitantes, por lo que se pretende incrementar su número.

Un recurso aún no explotado es el forestal, el 58.6% de la superficie municipal es de uso forestal, más de la mitad del territorio, lo que representa un potencial para ser utilizado en forma racional y sustentable.

3.6 Entorno Económico

La agricultura constituye la producción del sector primario de acuerdo con la información proporcionada por la SAGARPA, (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural).

En segundo lugar encontramos a la ganadería con la crianza de (bovinos, caprinos, equinos, porcino, ovinos, aves, pavos, apícola). Según la Dirección de acuicultura de SEDAGRO, considera a la producción acuícola en Malinalco como un instrumento de desarrollo a futuro.

En el sector secundario, el Estado de México se caracteriza por tener una industria bastante desarrollada, ubicada en dos polos: el norte del estado (Naucalpan, Tlanepantla, Atizapan) y el centro (Toluca), en el sur del estado se caracteriza por tener poca actividad industrial.

La producción del sector terciario la comprende básicamente las actividades turísticas y comerciales.

Su actividad turística es notoria y toma mayor importancia toda vez que constituye una alternativa de desarrollo para nuestro país, esta actividad es de amplio potencial en el Municipio.

La infraestructura para atender al turismo no está desarrollada, pero a partir de la construcción del club de Golf, han llegado a Malinalco varias personas a

construir sus casas de campo, lo que ha ocasionado en el municipio la necesidad de emprenderse hacia el desarrollo.

Debe señalarse que la problemática para el comercio en las comunidades rurales, es la falta de una adecuada infraestructura de caminos, además de que el nivel de ingresos de la población es bajo, por consiguiente su poder adquisitivo es mínimo.

Además de analizar estos tres aspectos generales, debe señalarse el estado que guarda el aspecto social, por ello, debe decirse que en el aspecto educativo cuenta desde el nivel preescolar hasta el nivel medio superior, arrojando, en este sentido, que en el municipio habitan 9.622 personas alfabetas y 2.454 analfabetas, por lo que el analfabetismo en la es de 20.3 %.

En el sector salud, Malinalco cuenta con siete clínicas de consulta externa que dependen del ISEM, distribuidas en cinco localidades, además de contar con una clínica del IMSS.

El nivel de vida de los habitantes del municipio en servicios de vivienda es bajo, según el Censo de 1990, de las 3,226 viviendas ocupadas del municipio el 36,02% no tienen agua entubada, 61.56% no cuentan con drenaje y el 14.81% no tienen energía eléctrica. En el año 2000, de acuerdo con los datos preliminares del Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI, existían en el municipio 4.550 viviendas que han adquirido otros servicios.⁴⁸

⁴⁸ La información sobre los Aspectos Generales del Municipio, deriva de lo señalado por el "PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL- MALINALCO 2000-2003".

CAPÍTULO IV

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MALINALCO ESTADO DE MÉXICO

4.1 Ayuntamiento

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones Locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un ayuntamiento.

*El cual se define como el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargada del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.*⁴⁹

El maestro Quintana Roldán señala que nuestro sistema de gobierno municipal es de Comisión impropia, ya que los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados.

Uno de los integrantes preside el cuerpo colegiado asumiendo el papel de ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento, otros como los regidores tendrán la atribución de ser el cuerpo deliberante en atención al número y finalmente él síndico será el que represente los intereses de la municipalidad. La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica y significa reunión o congregación de personas.

⁴⁹ Quintana Roldán, Op cit. Pág.207.

Etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar.

Así, un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo, el ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica; es el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal de acuerdo con el concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, el ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal, en cuanto órgano de gobierno es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

4.1.1 Integración y funcionamiento

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por un presidente, que toma el nombre de presidente municipal, regidores en el número que determinen las Leyes Orgánicas Estatales, síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales; estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

El ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.

4.1.2 Duración

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Artículo 16, establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones, para su renovación se integrarán de la siguiente forma:

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

Actualmente en el municipio de Malinalco, el ayuntamiento esta integrado por un presidente municipal, un sindico y diez regidores.

Estos integrantes sesionaran en cabildo para el ejercicio de sus responsabilidades, las cuales por lo general son de carácter público, por excepción pueden ser privadas.

Estas reuniones de cabildo son un mecanismos de esencial importancia pues a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

Existen varios tipos de Cabildo:

La sesión ordinaria se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal, estas serán cuando menos una vez cada ocho días.

La sesión extraordinaria es aquella que se convoca y realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.

La solemne se realiza al instalarse el ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

Una vez al año el ayuntamiento se constituirá en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo, lo realizado respecto del plan municipal, dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

Existen comisiones, las cuales pueden ser consideradas como delegaciones, formadas entre los miembros del ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales, éstas son por regidores o síndicos, y van a tener la finalidad de coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, así como proponer la solución de ciertos asuntos de interés municipal, y vigilar que se cumplan los acuerdos del ayuntamiento.

Algunas de las atribuciones que corresponde ejercer a los ayuntamientos están consideradas en el Artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México entre las cuales podemos señalar las siguientes.

- ◆ Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sea necesario para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- ◆ Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes.
- ◆ Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado; Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- ◆ Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;
- ◆ Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- ◆ Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;
- ◆ Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

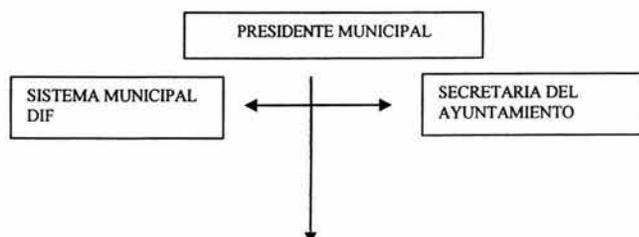
- ◆ Aprobar su presupuesto de egresos;
- ◆ Autorizar la contratación de empréstitos;
- ◆ Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los - programas correspondientes;
- ◆ Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
- ◆ Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;
- ◆ Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado
- ◆ Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio
- ◆ Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- ◆ Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- ◆ Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

Por otra parte, el numeral 33 de la multicitada Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente, en su caso, para:

- I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio.
- II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad.
- III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal.
- IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el periodo de la gestión del ayuntamiento;
- V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante
- VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;
- VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

En Malinalco su gobierno se encuentra depositado en un órgano colegiado y deliberante denominado ayuntamiento, el cual se integra por un presidente, un síndico procurador y diez regidores.

**ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE MALINALCO ESTADO DE MÉXICO
(2000-2003)**



DIRECCIÓN DE GOBERNACION	DE	DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	CONTRALORÍA INTERNA	OFICIAL CONCILIADOR	REGISTRO CIVIL	TESORERÍA MUNICIPAL
--------------------------	----	-----------------------------	---------------------	---------------------	----------------	---------------------

* El presente diagrama se encuentra en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, período que comprende esta investigación.

4.2 Presidente Municipal

Este funcionario es considerado como un "órgano ejecutor" de los acuerdos del ayuntamiento o como el encargado de la función ejecutiva del cabildo o del ayuntamiento.

Debe precisarse que frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal con la de un titular del ejecutivo, lo cual es impreciso ya que si bien el municipio obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes, dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.

Lo cierto es que al estar gobernado nuestro municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá a la división de funciones en aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a interpretación de división de poderes.⁵⁰

⁵⁰ Quintana Roldán Carlos Francisco, Derecho Municipal, Op. Cit. Pág. 212.

4.2.1 Funciones y facultades

La figura del presidente municipal como autoridad local deriva de las atribuciones que la ley le otorga.

Sus atribuciones están contenidas en el Artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VI Bis. Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión

de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana;

- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

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

- XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;

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

- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio de los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial; Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

En palabras del Doctor Quintana Roldán, el presidente municipal es el funcionario más importante del gobierno municipal, sobre él recaen en buena medida las responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento.

Asume la conducción política de la corporación municipal, por lo que gran parte de su papel es el de la conciliación de intereses de los grupos sociales que integran su demarcación.

Por otra parte, es importante decir que las relaciones del Municipio con el Estado al que pertenece y la Federación, las encabeza el Presidente Municipal.

4.3 Regidores

La palabra regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

El cuerpo de los regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.⁵¹

Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

Los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento, en la administración que comprende el período (2000-2003), seis de los regidores pertenecen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), uno al Partido Acción Nacional (PAN) y tres al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

LAS COMISIONES MÁS IMPORTANTES EN EL AYUNTAMIENTO 2000-2003 SE INTEGRAN DE LA SIGUIENTE FORMA

CARGO

1er . Regidor

2do. Regidor

3er. Regidor

COMISIÓN

Obras Públicas y Desarrollo Urbano.

Cultura, Educación Pública y Deporte.

Agua, Drenaje, Alcantarillado, y

⁵¹ Idem, pág. 227

	Alumbrado Público.
4to. Regidor	Fomento Agropecuario y Forestal
5to. Regidor	Salud Pública.
6to. Regidor	Turismo, Parques, Panteones y Jardines.
7º. Regidor	Limites Territoriales Municipales.
8º. Regidor	Preservación y Restauración del Medio Ambiente.
9º. Regidor	Población y Empleo.
10º. Regidor	Mercados, Centrales de Abasto y Rastros.

Esta estructura permite que cada uno de los regidores se enfoque en cumplir con el servicio público encomendado, algunos de ellos son profesionistas especialistas en la materia, lo que les permite obtener excelentes resultados.

4.3.1 Funciones

Sus atribuciones se encuentran establecidas en el Artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual en su sentido literal señala:

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

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;

- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;

- II. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

- III. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- IV. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- V. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables

4.4 Síndico

Etimológicamente el término sindico se deriva de los vocablos griegos: sin que significan con, y dixé que se traduce como justicia. Por ende, sindico es el que procura justicia.⁵²

La función del síndico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la del procurador quien era el defensor de los derechos ciudadanos aun en contra del cabildo, era electo por los regidores pero no formaba parte del cabildo. Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

⁵² Diccionario de la Real Academia Española, Op. Cit. Pág. 1969.

El Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de Municipios con más de un millón de habitantes.⁵³

4.4.1 Funciones

El síndico o síndicos forman parte del ayuntamiento y cuentan con voz y voto en las sesiones de cabildo.

Sus atribuciones se encuentran en el Artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 53.- Los Síndicos tendrán las siguientes funciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

⁵³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. Pág. 239

- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de la averiguación previa o aquéllas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden

los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
- XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

4.5 Administración Pública Municipal

Además de los funcionarios anteriores, que son de elección popular en cada Municipio para el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir otros funcionarios.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

La organización municipal es la actividad que realiza el ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos.

El ayuntamiento según el artículo 113 del Bando de Policía y Buen Gobierno publicado en la gaceta del ayuntamiento el 5 de febrero de 2003, señala que el ayuntamiento es el órgano supremo de la administración municipal y su funcionamiento estará dispuesto en la Constitución General, y la particular del estado de México y de las leyes y reglamentos que de ellas emanen así como del presente bando. Así también señala que el artículo 114 que los órganos superiores de la administración del Municipio son el ayuntamiento y el presidente municipal.

En este orden de ideas, el artículo 116 del referido bando municipal, señala que los demás órganos de la administración dependerán de la presidencia municipal y que para el desarrollo de los asuntos administrativos encomendados al Presidente Municipal, habrá: la Secretaría Municipal, Tesorería municipal, y 9 direcciones que regularan la seguridad pública, la prestación de servicios públicos, el desarrollo social, la administración, el desarrollo económico, el desarrollo agropecuario, planeación y gobernación, además de la contraloría interna, las que se ajustaran a las funciones señaladas en el Reglamento de la administración Pública Municipal de Malinalco.

El municipio de Malinalco Estado de México, se caracteriza dentro de su administración por la existencia de 9 direcciones que abarcan actividades que se refieren a los servicios públicos que presta el municipio y que tienen a su vez relación con las regidurías. En este sentido, los regidores se coordinan con las direcciones generales para llevar a cabo una eficiente prestación del servicio.

4.5.1 Secretario del Ayuntamiento

Los Secretarios de los Ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento, por acuerdo mayoritario.

El secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal sus facultades se contemplan en la Ley Orgánica Municipal correspondiente, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal señala en su Artículo 86 que:

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

Asimismo el artículo 87, señala que por lo menos se contará con la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal para el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal.

La Secretaría del Ayuntamiento cumple la función de atender las tareas del ayuntamiento en cuanto órgano colegiado y deliberante, ya que debe convocar a las sesiones, apoyar al presidente municipal en la conducción de las mismas, levantar las actas y redactar los acuerdos, que son la concreción de los puntos debatidos en las propias sesiones.

El secretario del ayuntamiento es el encargado del manejo interior y la conducción de los asuntos políticos y de gobierno municipal.⁵³

Sus atribuciones están contenidas en el Artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, algunas de las más importantes son:

- ◆ Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;
- ◆ Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;
- ◆ Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;
- ◆ Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
- ◆ Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal.

4.5.2 Tesorería Municipal

El Municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la ley.

La tesorería municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones: esta dependencia estará a cargo de un

⁵³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 243.

tesorero quien, como todos los funcionarios municipales, deben cubrir determinados requisitos.⁵⁶

El tesorero es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal o por ternas, según lo establezca la Ley Orgánica Municipal.

El Artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que:

“La Tesorería es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento”.

Compete a la Tesorería el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto, debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales, la Tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere.

El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública y deberá remitir un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la tesorería, según lo establece el Artículo 94 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

⁵⁶ Quintana Roldán Carlos Francisco, Derecho Municipal, Pág. 243.

Entre las atribuciones de la Tesorería municipal, señaladas en el Artículo 95 de la misma ley, destacan:

- ◆ Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- ◆ Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones legales aplicables;
- ◆ Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería municipal;
- ◆ Participar en la formulación de Convenios Fiscales;
- ◆ Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal; entre otras.

4.5.3 Direcciones Municipales

La ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 64, establece que para la eficaz desempeño de sus funciones públicas podrán auxiliarse por comisiones del ayuntamiento.

El artículo 65, señala que los integrantes de las comisiones del ayuntamiento serán nombrados por éste, de entre sus miembros a propuesta del presidente municipal.

En este sentido el municipio de Malinalco establece Direcciones Generales las cuales se entenderán orgánica y funcionalmente como las comisiones a que hace alusión la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En este orden de ideas dentro de los órganos que integran su administración, encontramos 9 Direcciones Municipales.

Estas direcciones se van a dividir en comisiones dentro de las cuales podemos destacar la de Seguridad Pública y Previsión Social, Gobernación, Reglamentos y Policía etc.

La Dirección de Hacienda generalmente la preside el síndico y el resto de las direcciones las dirigen los regidores según les sean asignadas.

4.6 Órganos Auxiliares

Se debe distinguir las calidades de auxiliares del gobierno del municipio, algunos no forman parte del ayuntamiento, como el Secretario y el Tesorero, otros son los Delegados, Agentes, Comisarios, Juntas Auxiliares.

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El Art. 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que "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".

El artículo 119 , del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Malinalco señala que las autoridades auxiliares serán los delegados y los subdelegados

municipales, quienes actuarán según sus respectivas jurisdicciones como delegados del ayuntamiento, siendo este último el que determine sus funciones, que se orientaran al mantenimiento del orden, la tranquilidad, la paz, la seguridad y la protección de los vecinos.

Tendrán como facultades las que determina el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como las siguientes:

- ◆ También vigilarán el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
- ◆ Reportar a los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran su intervención,
- ◆ Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

Las autoridades auxiliares en Malinalco no podrán cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley, tampoco podrán autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de un establecimiento, ni autorizar inhumaciones o exhumaciones.

La elección de los delegados y subdelegados se realiza mediante fórmulas de candidatos que los vecinos proponen, en los términos de la convocatoria que emita el ayuntamiento; mediante asamblea se vota por alguna de las personas propuestas, los que obtengan el mayor número de votos serán nombrados delegados y subdelegados así como sus respectivos suplentes.

En cuanto a los jefes de sector o de sección y de manzana, son nombrados por el ayuntamiento.

El Art. 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México menciona que las autoridades auxiliares municipales durarán en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por causa grave que califique el ayuntamiento con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia.

Actualmente en el Municipio de Malinalco se cuenta con autoridades auxiliares del ayuntamiento, las cuales contribuyen en el desarrollo de sus funciones.

Existen en el Municipio 15 consejos de participación ciudadana, y 38 comités ciudadanos de control y vigilancia, en apoyo a la administración pública la mayoría de las poblaciones cuentan con Delegados electos popularmente, de esta forma se cuenta con un total de 101 delegados y con 14 comisariados ejidales que se involucran en la vigilancia del sistema agrario comunitario.⁵⁷

4.6 Hacienda y Patrimonio Municipal

La hacienda municipal resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuente un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa.

⁵⁷ Tal información se deriva del estudio de campo realizado en el Municipio de Malinalco, lo cual arroja la capacidad que tiene el mismo para organizarse. Actividad que contribuye a lograr una buena administración dentro del ayuntamiento, para ello se tiene un contacto directo con los delegados de cada una de las colonias, pero sobre todo Malinalco es un municipio que tiene vínculos con sus ejidos, integrando para ello reuniones periódicas con los visitantes de la Procuraduría Agraria en la Delegación Tenancingo.

El municipio constituye el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población, cuyo fin principal es la satisfacción de las demandas ciudadanas, a través de acciones concretas de índole político, administrativo y social. Para poder llevar a cabo las actividades antes citadas, el Municipio requiere de recursos económicos que le permitan soportar los gastos públicos y administrativos que se requieren para alcanzar los objetivos antes citados.

A la actividad financiera por medio de la cual el municipio obtiene los ingresos que le corresponden, derivados de los bienes que le pertenecen, de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos que se generen por la prestación de servicios públicos, se le denominan actividad hacendaría.

La palabra hacienda deriva del verbo facere, que significa "Cámara del tesoro", y el término público hace mención a los ingresos pertenecientes a las entidades públicas.⁵⁸

El Doctor Quintana en su obra titulada Derecho Municipal señala que debe hacerse una distinción entre el patrimonio y la hacienda municipal ya que muchas veces se han confundido estos dos conceptos y se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema.

Se habla del patrimonio del estado y por ende del municipio como el conjunto de bienes materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda, es más en el patrimonio se incluirá la hacienda.

⁵⁸ Rendón Huerta Teresita, Derecho Municipal, Segunda Edición, Porrúa, S.A.México, 1998.

Por ello, el concepto de hacienda implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, estos son el numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones, por este motivo la hacienda es una parte del patrimonio y no a la inversa.

El texto del artículo 115 constitucional acertadamente distingue los dos conceptos en cuestión, la fracción II, señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y en el párrafo inicial de la fracción IV, indica que los municipios administran libremente su hacienda.

El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del municipio de Malinalco 2000-2003 define a la hacienda municipal como aquella que esta integrada por los bienes muebles e inmuebles, los capitales y los créditos a favor del Municipio, así como para los intereses que generen los mismos, las rentas y los productos de todos los bienes municipales, las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba, las participaciones estatales y federales, y las donaciones, legadas y herencias que reciba.

El título séptimo de la hacienda municipal del referido bando, señala en sus artículos 124 al 131 disposiciones que regularan la hacienda en este municipio, señalando en este sentido que la tesorería será el único órgano de recaudación de los ingresos del Ayuntamiento, y que a propuesta del Presidente Municipal, el Ayuntamiento en Sesión solemne de Cabildo designará al Tesorero Municipal.⁵⁹

La hacienda municipal cobra una gran importancia social y política ya que es

⁵⁹ Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Malinalco 2000-2003.

una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en el que se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales con mucha atención, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de la concertación con los sectores social y privado del municipio.

La expresión hacienda pública municipal se aplica a diversos aspectos de una misma función pública:

- ◆ Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos producen. Los recursos financieros se integran por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos.

- ◆ A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.

A la hacienda pública municipal le competen las siguientes funciones, que constituyen los elementos esenciales de la actividad financiera pública: Ingresos, egresos, deuda pública.

Señalamiento que establece el artículo 100 y 101 del muticitado Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2000-2003, al señalar que el presupuesto del municipio será anual e incluirá la totalidad de ingresos y egresos municipales.

4.7.1 Integración

En la fracción IV del artículo 115 Constitucional se establecen las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios.

"Artículo 115.-

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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".⁶⁰

La última reforma al Artículo 115 Constitucional fracción IV; Incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión); garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales; garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

De acuerdo a la fracción IV, del artículo 115 constitucional y el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la hacienda municipal se integra con los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos; las rentas y productos de todos los bienes municipales; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado; las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba; las donaciones, herencias y legados que reciban, así como con las contribuciones y demás recursos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

En el marco jurídico se reconocen como autoridades fiscales en los municipios, a los Ayuntamientos, Presidentes Municipales, Síndicos Municipales, Tesoreros Municipales. servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115 fracción IV.

de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.

El patrimonio municipal de Malinalco se encuentra regulado en su Bando de Policía y Buen Gobierno (2000-2003), en los artículos 132 al 138, mismos que señalan que el régimen jurídico de los bienes muebles e inmuebles del municipio estarán regulados en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como desafectación, administración y conservación.

Señalando que el *patrimonio del municipio* estará integrado por: los bienes muebles e inmuebles de uso común de carácter municipal, los bienes muebles e inmuebles destinados a un servicio público, los bienes muebles e inmuebles que siendo propiedad del municipio no se encuentren destinados al uso general o al servicio público.

Así como determinar que los bienes y derechos del patrimonio del municipio se regirán por el presente Bando y sus reglamentos en lo no previsto, por lo dispuesto en el Código Civil y Procedimientos Civiles vigentes en el Estado de México.

La administración del patrimonio del municipio compete al Ayuntamiento en sus respectivas esferas de acción y lo ejercerá por conducto del Presidente Municipal, y la representación patrimonial del municipio le compete al presidente y al síndico municipal.

El presupuesto del municipio de Malinalco será anual e incluirá la totalidad de los ingresos y egresos municipales.

Los ingresos municipales serán los recursos financieros que reciba el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México del año correspondiente, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como los establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

Tanto la reforma de 1983, como la penúltima, de diciembre de 1999, ha mejorado el marco normativo de la hacienda municipal.

El ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al legislativo del estado, el proyecto de ley o presupuesto de ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas y tarifas que regirán en el año fiscal del ejercicio de que se trate.

El ayuntamiento no tiene capacidad de imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones, por ello, esta supeditado a la gestión del poder legislativo del estado.

Los ingresos municipales pueden ser clasificados en dos grupos: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Los ordinarios según el artículo 2 del Código Fiscal del Estado de México son los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos que se regularán por las Leyes Fiscales respectivas o en su defecto por este código y supletoriamente por el derecho común.

Los productos se regularán por las disposiciones indicadas o por lo que en su caso convengan los contratos, convenios o concesiones correspondientes.

Las participaciones, lo estarán por las normas que establezcan y regulen su entero, los extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales, el artículo 3 del Código Fiscal del Estado de México señala que son ingresos extraordinarios, los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente.

Tomando como base el artículo 7 del Código Fiscal del Estado de México son:

Impuestos

Las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Derechos

Los derechos o tasas a favor del municipio son las contraprestaciones establecida por el poder público, conforme a la ley, en pago de los servicios, (Artículo 5 del Código Fiscal del Estado de México, inciso c) de la fracción IV, del 115 constitucional autoriza al municipio a cobrar estos derechos).

Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley, que deben pagar las personas físicas y morales por los servicios que les presta el Estado o los municipios en sus funciones de derecho público, así como las que se pagan por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público.

La principal diferencia entre los impuestos y los derechos radica en que estos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio.

Aportaciones de Mejoras

Las establecidas en la ley, a cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtenga un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social.

Productos

Son los ingresos que percibe la hacienda pública municipal, derivados de las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos. (Artículo 10 Código Fiscal del Estado de México).

En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Aprovechamientos

Son aprovechamientos, las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales. Cabe señalar que los ingresos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, deberán registrarse por la tesorería municipal y formar parte de la cuenta pública.

Participaciones

Se refiere a los ingresos que percibe el municipio por concepto de participación en la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios disposiciones y cuotas establecidas para tal fin, estas también son conocidas como ingresos de coparticipación o transferencias financieras incondicionales.

Los ingresos extraordinarios

De acuerdo al artículo 3 del Código Fiscal del Estado de México, son los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente, estos se componen por el conjunto de recursos que el municipio puede obtener a través de las personas físicas o morales, o de otros niveles u ordenes de gobierno (Estado y Federación), generalmente se clasifican en contribuciones o aportaciones de vecinos para la realización de obra pública, subsidios condicionales e incondicionales y transferencias.

Los *ingresos extraordinarios* pueden ser los derivados de la Coordinación Hacendaría: los que perciban el Estado y los municipios como consecuencia de la adhesión del Estado al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, así como del sistema estatal de coordinación Hacendaría.

Los ingresos que recibe el municipio de Malinalco Estado de México durante un ejercicio fiscal, se establecen anualmente en la Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México, es decir los ingresos que percibirá la hacienda municipal de Malinalco durante un ejercicio anual serán:

a) *Impuestos*: predial, sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, sobre anuncios publicitarios, sobre

diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre la prestación de servicios de hospedaje

b) derechos: de agua potable y drenaje, de registro civil, de desarrollo urbano y obras públicas, por servicios prestados por autoridades fiscales, por servicios de rastros, por corral de consejo, e identificación de señales de sangre, tatuaje elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes, por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios, por servicios de panteones, de estacionamiento en la vía pública y de servicio público, por la expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público, por servicios prestados por autoridades de seguridad pública, por alumbrado público. por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales, por servicios prestados por las autoridades de catastro.

c) aportaciones de mejoras

d) productos: por la venta o arrendamiento de bienes municipales, derivados de bosques municipales, utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones de sociedades o empresas, rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público impresos y papel especial.

e) aprovechamientos: multas, recargos, reintegros, resarcimientos, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones, rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación

municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

f) *ingresos municipales* derivados de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria, las participaciones derivadas de la aplicación de la ley de Coordinación fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto celebre o realicen y los provenientes de los fondos de aportaciones federales siguientes (Fondo de aportaciones para la infraestructura social y fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios).⁶¹

El presupuesto de egresos comprenderá las siguientes erogaciones por los conceptos de:

- a) *Gasto corriente*: las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios.
- b) *Transferencias*: entrega de recursos a través de ayudas, subsidios e inversión patrimonial al sector auxiliar, con el objeto de sufragar gasto corriente de consumo o de operación y apoyos diversos que se otorgan a los sectores social y privado para el desempeño de actividades lucrativas.
- c) *Inversión* financiera importe de las erogaciones que se realizan para la adquisición de acciones, bonos y otros títulos de crédito.

⁶¹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace con la finalidad de evitar la múltiple tributación de congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación y a operar como un mecanismo equilibrado de recursos entre Estados y Municipios.

- d) *Gasto de inversión* en obras y acciones incluye las asignaciones destinadas a cubrir el pago de las obras públicas la adquisición de bienes muebles e inmuebles y la ejecución de proyectos productivos de carácter social.

- e) *Deuda Pública* total de préstamos concertados a plazos para sufragar el gasto público.

El gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines, este se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.

El presupuesto de egresos permite conocer anticipadamente las necesidades y recursos y adecuar el gasto a los ingresos disponibles, prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal, llevar un control de los gastos, el manejo adecuado de los fondos financieros.

La actividad financiera de los municipios no sólo se concreta a la obtención de recursos, sino además tiende a administrar y aplicar los ingresos públicos para ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha dispuesto que los recursos que integran la hacienda pública municipal sean ejercidos en forma directa por los ayuntamientos de acuerdo a lo establecido anualmente en sus respectivos presupuestos de egresos, mismos que son aprobados por los ayuntamientos con base a sus recursos disponibles.

Si bien es cierto, los municipios del Estado de México, en específico el de Malinalco, cuentan con ingresos suficiente para cumplir con los objetivos que este se ha planteado, pero es necesario que en próximos años a través de un nuevo federalismo, se distribuyan recursos económicos con los que cuenta la

federación, para que se distribuyan justa y equitativamente entre los estados y municipios de toda la República mexicana.

4.8 Servicios Públicos

Los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos por el hecho de vivir en sociedad, las demandas ciudadanas o necesidades de la población son resueltas por la autoridad local a través de acciones o tareas concretas.

A estas actividades permanentes y continuas que realiza el Ayuntamiento para satisfacer las necesidades de la población se les denomina servicios públicos.

Para Reinaldo Robles, los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades técnicas especializadas, continuas y permanentes que de acuerdo a la ley han de estar a cargo del municipio ya sea prestando el servicio de forma directa o indirecta.⁶²

Es así que por servicios Públicos podemos entender a toda aquella actividad que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

La importancia que revisten los servicios públicos radica en que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

En este sentido, es importante que las autoridades municipales promuevan y generen el establecimiento de servicios públicos encontrando modalidades de

⁶² Robles Martínez Reinaldo, *El Municipio*, Segunda edición, Porrúa, S.A. México, 1998.

prestación adecuadas para satisfacer las demandas y cubrir las necesidades de la comunidad lo más satisfactoriamente posible.

Los servicios públicos constituyen una actividad técnica de la administración pública, que pueden ser realizados en forma directa o indirecta, son permanentes, generales, regulares y continuos, su régimen jurídico especial, lo rige el derecho público, satisfacen necesidades colectiva; son consecuencia de la vida comunitaria, se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada, se basan en normas específicas elaboradas por el sector público, requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Así pues, la fracción III, del Artículo 115 Constitucional establece:

"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;
- 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, 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 éste caso y tratándose de la asociación de los municipios, de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. 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 presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio, es importante que el Bando Municipal contemple la existencia de un capítulo o sección relativa a los servicios públicos, estableciendo las condiciones y modalidades de concesión haciendo también referencia a las obras públicas; las formas de administración que asumirán dichos servicios, los derechos y las responsabilidades de los usuarios y los encargados de prestarlos; identifique las disposiciones de funcionamiento así como las sanciones que se aplicarán al no observarlas.

La importancia de los reglamentos municipales de los servicios públicos radica en que "identifican el órgano responsable de la operación del servicio público, su forma de prestación, que puede ser directa, por medio de organismos

descentralizados, a través de empresas paramunicipales, vía fideicomisos, por la concesión, por convenio estado-municipio, o bien por asociación municipal; ahí se señalan las condiciones mediante las cuales puede llevarse a cabo el servicio, establece también las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho reglamento.”

Formas de Prestación de los Servicios Públicos

Directa

Bajo esta forma de prestación el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo regular se procede a la creación de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

Concesión

Mediante ella el ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, del servicio público mediante el establecimiento de un contrato en el que se transfiere el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Convenio con el Gobierno Estatal

Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas esferas de gobierno, por lo general supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al gobierno estatal, ante la imposibilidad financiera, técnica y administrativa.

Acuerdos Intergubernamentales

En esta figura el gobierno municipal paga a otra instancia (estatal o federal) por el suministro de algún servicio.

Organismo Descentralizado

Cuando se selecciona este sistema de prestación se establece una entidad que posee personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por iniciativa del ayuntamiento y aprobada por la legislatura del estado. El organismo tiene una función específica en términos de prestación de un servicio público; trabaja con cierta autonomía mediante una estructura administrativa independiente del ayuntamiento, de acuerdo con su reglamento interior; el ayuntamiento tiene la responsabilidad de vigilar y controlar la prestación del servicio. Un ejemplo lo constituyen los organismos descentralizados de agua potable y alcantarillado.

Empresa Paramunicipal

En este caso la prestación del servicio público lo hace una empresa, representada por un consejo ejecutivo. La empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas.

Estas pueden ser de participación mayoritaria cuando el ayuntamiento es propietario de más del 50% del capital social y nombra a la mayoría de los miembros del consejo.

Fideicomiso

Mediante el fideicomiso se colocan recursos financieros en una institución crediticia, que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los

cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales se puede hablar de la entrega de un fideicomitente (en este caso el gobierno municipal) de bienes muebles e inmuebles a un fiduciario (institución crediticia) para que ésta genere recursos destinados a algún servicio a beneficiarios directos (fideicomitidos), surgen por acuerdo del cabildo y lo fundamental es que el 100% de su capital sea de propiedad municipal, por lo cual el ayuntamiento tiene el control sobre las políticas a seguir.

Asociación intermunicipal

Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unir esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público particular. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas.

Colaboración

La prestación de un servicio por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal. Aquí existe un esquema de corresponsabilidad para las actividades de operación y financiamiento del servicio entre autoridad y comunidad.

Prestación Mixta

En esta opción se combinan los esquemas antes mencionados, pudiendo existir concesión, colaboración, convenio o prestación directa, en una o varias de las etapas del servicio público.

Para esta situación se requiere contar con acuerdos y una reglamentación clara y con disposiciones administrativas que hagan viable y operativa la participación.

Es importante subrayar que la prestación de los servicios públicos representa uno de los rubros fundamentales que sustentan la relación comunidad-ayuntamiento, es uno de los indicadores más visibles para evaluar y emitir juicios de la gestión del gobierno y administración municipal.

4.9 Justicia Municipal y Administrativa

Conforme a lo señalado por el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Malinalco se considera como falta o infracción a toda actuación que contravenga las disposiciones legales de carácter municipal.

Señalando en sus artículos 113 al 116 que los padres o tutores de niños menores infractores serán acreedores a la orientación y amonestación que las autoridades municipales les consideren adecuadas. Y que a fin de prevenir y disminuir el alcoholismo y la drogadicción será considerada como infracción la venta de bebidas alcohólicas y fármacos que causen dependencia o adicción, en establecimientos comerciales a menores de edad.

Estableciendo que el ayuntamiento atenderá y sancionará de acuerdo al reglamento específico a toda persona que altere el ambiente por cualquiera de las formas contaminantes producidas por acción del hombre, tales como industriales, plásticos, llantas o cualquier otro tipo de materiales que provoquen contaminación, humo o gases, es decir, todo lo que ponga en riesgo la seguridad de la comunidad.

Señalando por último que todos los habitantes del municipio estarán facultados para denunciar ante la autoridades municipales cualquier infracción al presente Bando y su reglamento.

4.9.1 Oficial Conciliador

La figura del Oficial Conciliador tiene su antecedente en el viejo municipio colonial de origen hispano-romano, en donde la figura de los alcaldes vocablo que deviene del arabe al'kade, tuvo siempre un lugar destacado como funcionario principal, dedicado a la impartición de justicia menor.

Tales figuras se traducen en nuestros días a la del Oficial Conciliador quién según el artículo 120 del Bando de Policía y Buen Gobierno 200-2003 de Malinalco señala que para el debido cumplimiento de las atribuciones que señala el capítulo II, del título noveno denominado de administración de Justicia, funcionará la oficina de la Oficialía en la Cabecera Municipal, siendo prerrogativa del ayuntamiento el nombrar uno o más oficiales conciliadores en las comunidades del municipio que fuere necesario.

Los requisitos para ser Oficial Conciliador según el artículo 117 del referido Bando son.

I.- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con residencia efectiva en el municipio que se trate, de por lo menos 3 años anteriores al día de su designación.

II.- No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito internacional.

III.- Gozar públicamente de buena reputación y ser persona probada de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos.

IV.- Tener escolaridad mínimo de nivel preparatoria y ser mayor de 21 años.⁶¹

Sus atribuciones será la de apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso se causen en los bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio, haciéndolo saber a la autoridad que corresponda.

Así como, dar cuenta al Presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con las sanciones impuestas por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad.

No podrá en ningún caso girar ordenes de aprehensión, ni imponer sanción alguna que no este señalada en el presente Bando o sus reglamentos, así como juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal.

⁶¹ Durante el período 2000-2003 el Oficial Conciliador en el Municipio de Malinalco contaba con la licenciatura en Derecho, calidad que le ha permitido desarrollar cada una de sus atribuciones eficazmente, ya que por su formación académica cuenta con un criterio amplio para administrar la justicia dentro del Municipio, con las atribuciones y limitaciones que la propia ley le establece.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El municipio como institución jurídica y social surge con el Derecho Romano particularmente en la expansión del imperio. El municipio es la organización política administrativa que sirve en la base de la división territorial y organización de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano: municipios, estados y federación.

SEGUNDA.- Para diferenciar al municipio de la federación y de los estados debe agregarse a los elementos territorio, población y gobierno a la relación de vecindad y la autonomía. Entendiendo a la relación de vecindad como una manifestación de solidaridad, como base de la organización política jurídica que no se ve reflejada en las leyes orgánicas sino en la práctica de la convivencia. En este orden de ideas la autonomía como elemento constitutivo del municipio debe entenderse como la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

TERCERA.- Son variadas las formas de gobierno de las municipalidades, el municipio mexicano por vía de un ayuntamiento se encuadra doctrinalmente en el modelo de comisión de carácter impropia, ya que por mandato constitucional le atribuye facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento e impropia por que los integrantes del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados.

CUARTA.- El año de 1492 fue crucial para España, se dio el descubrimiento de América, trayendo como consecuencia la necesidad de que los territorios descubiertos se sujetaran a un determinado orden, es así que el régimen municipal en nuestro país se establece a partir de la fundación del

Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, pues el régimen municipal es un instrumento jurídico para organizar a los pueblos y villas de los españoles en el Nuevo Mundo.

Cortés sabía que no bastaba con la fundación formal del municipio, sino que se debía fortalecer para lograr el arraigo, la identidad y la solidaridad que requieren los vecinos de un Municipio para ello dictó una serie de disposiciones denominadas "Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525", mismas que representan el primer ordenamiento de carácter municipal cuyo objetivo era regular los aspectos internos de una localidad, estas ordenanzas estratificaban las funciones dentro de esos primeros ayuntamientos, existían alcaldes con jurisdicción civil y otro con jurisdicción criminal, un procurador, un escribano los cuales debían cambiarse cada año. Convirtiéndose en un claro antecedente de la organización municipal.

QUINTA.- Los primeros municipios coloniales tenían amplias facultades en materia judicial, administrativa y hacendaría, pero al publicarse las ordenanzas de 1786, aniquilaron el régimen municipal en la Nueva España.

Los cabildos municipales eran considerados como el principal reducto de poder a favor de los criollos, ya que estos no sólo tenían acceso a la cosa pública, sino les servía de tribuna para expresar sus ideas acerca de la vida política del país, por ello, el 14 de julio de 1808 cuando se da a conocer que el trono español había caído en las manos de los franceses, el primer síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad, junto con un regidor de nombre Juan Francisco de Azcarate, convocaron al Virrey Iturrigaray, así como a los demás ayuntamientos, a formar un gobierno provisional apoyado por el pueblo (sentando bases para el movimiento armado de 1810).

SEXTA.- En 1809 un grupo de criollos comandados por Ignacio Allende e influenciados por las ideas liberarles del siglo XIX, inician platicas en casa del corregidora de Querétaro, para organizar el movimiento armado que permitiera derrocar a la corona española y por ello el 16 de septiembre de 1810 inicia el movimiento de independencia. El cura Hidalgo tenía respeto a las organizaciones y corporaciones municipales, el 17 de septiembre convoca a los vecinos a fin de nombrar autoridades y acordar medidas necesarias para asegurar el orden y seguridad pública, integrando una unta de gobierno como homenaje del 1er cabildo independiente (el 17 de septiembre de 1810 se nombra e instala el primer ayuntamiento de México independiente en la Ciudad de Miguel el Grande).

SÉPTIMA.- La Constitución de Cádiz no sólo es el primer ordenamiento que eleva a rango constitucional al Municipio, sino que modificó sustancialmente el régimen municipal en México, consolidando al municipio como base del gobierno y administración territorial. La Constitución de 1824 deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior a partir de esa fecha aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales. Es así que el municipio, a finales del siglo XIX, y principios del XX, estuvo en un grave sometimiento pues no existía otra voluntad más que la del dictador Porfirio Díaz, instituyendo a los jefes políticos como la primera autoridad local.

OCTAVA.- Durante la época prerrevolucionaria en México el gobierno municipal fue asumido completamente por el gobierno central, y así la centralización ahogó la vida municipal. Es por ello que, el estallido revolucionario de 1910, se debió a la acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirirista, fue generando, por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema. La necesidad de la libertad

municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el tema del municipio libre.

NOVENA.- La Constitución de 1917, señalaba que los estados adoptarían 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, administrando por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado; es así que dota al municipio de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por ello no debe considerarse al municipio como una mera descentralización por servicios o por región, sino un verdadero nivel u orden de gobierno con todas sus características jurídicas y políticas.

DÉCIMA.- El marco jurídico que regula la vida de los municipios en México, se integra a nivel federal por la Constitución General de la República, a nivel estatal los principales ordenamientos encargados de organizar a los municipios son: la Constitución local de cada entidad y su respectiva Ley Orgánica Municipal. A nivel local, dos son los principales ordenamientos encargados de organizar a los municipios el bando municipal y los respectivos reglamentos municipales.

DÉCIMO PRIMERA.- El artículo 115 de la Constitución Nacional, las Constituciones Estatales, la Ley Orgánica Municipal establecen que el municipio estará a cargo de un ayuntamiento. Entendiendo al anterior como el órgano colegiado deliberante de elección popular directa, encargada del gobierno y la administración del municipio integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes de cada estado, los cuales no podrán ser reelectos al periodo inmediato. En Malinalco el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico, y diez regidores.

DÉCIMO SEGUNDA.- El presidente municipal es considerado como el órgano ejecutor de la función ejecutiva del cabildo; sobre él recaen las responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento, encabeza las relaciones con el estado y con la Federación.

DÉCIMO TERCERA.- Los regidores forman parte del cuerpo colegiado deliberante con voz y voto, son electos por votación popular, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento. Tendrán a su cargo, las comisiones que les fueran designadas, las cuales tendrán como objetivo regular la prestación de un servicio público, de ahí se deriva la importancia de los regidores dentro del ayuntamiento, puesto que son ellos los que van a encabezar la prestación de determinados servicios públicos, que por mandato constitucional debe prestar el municipio. Por ello, considero que los ayuntamientos deberían proporcionar a sus regidores capacitación respecto de la comisión que van a encabezar, no sólo en su aspecto funcional sino normativo, esto con la finalidad de lograr el buen desarrollo de nuestras administraciones municipales.

DÉCIMO CUARTA.- El síndico será el que procure justicia, éste va a representar y defender al municipio, por ello consideramos conveniente la necesidad de que quién va ocupar el cargo de síndico cuente con estudios terminados de licenciado en Derecho, ya que las características de este cargo, dentro del Ayuntamiento son eminentemente jurídicas, y la falta de conocimiento en la materia, obstaculiza el desempeño de tal cargo.

DÉCIMO QUINTA.- Los Principales Órganos Auxiliares dentro del Ayuntamiento son la Tesorería Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento las Direcciones Generales.

El Secretario del Ayuntamiento es nombrado a propuesta del presidente municipal, removido libremente por el ayuntamiento por acuerdo mayoritario; al Tesorero lo nombra el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. Estos órganos auxiliares son importantes para la vida del municipio; en muchos casos el desarrollo de un municipio depende de la eficiencia y eficacia de estas áreas, por ello, considero que quienes encabecen estas áreas deben contar con cierta preparación académica o bien el Ayuntamiento les brinde capacitación durante su gestión para que puedan desarrollarse eficazmente.

DÉCIMO SEXTA.- Los Servicios Públicos representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de trabajo y la respuesta que está dando la autoridad local a las demandas ciudadanas.

DÉCIMO SÉPTIMA.- El Oficial Conciliador, actualmente es una figura que se desprende de la misma Administración Municipal, éste, como su nombre lo dice, va a conciliar a los habitantes de ese municipio, pero en algunas ocasiones va a remitirlos ante las autoridades competentes para que diriman sus controversias; por ello, considero que es necesario que quienes ocupen este cargo cuenten con título de licenciado en Derecho.

DÉCIMO OCTAVA.- Con el objeto de hacer mas eficiente y eficaz a la administración publica municipal, debería llevarse a cabo una reforma administrativa, con el único propósito de simplificar los procedimientos y dar agilidad a los trámites administrativos en atención al ciudadano.

Y paralelamente al otorgamiento de mayores recursos a los municipios, será necesario reforzar los sistemas de control y evaluación, a fin de garantizar el manejo correcto de los fondos públicos federales, estatales y municipales.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1990.

AGUILAR, FRANCISCO DE, Relación Breve de la Conquista de la Nueva España, Edición Estudio Preliminar, Notas y Apéndices por Jorge Gurría Lacroix. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1997.

ARISTÓTELES, La Política, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1989.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.

CALZADA PADRÓN, FELICIANO, Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Harla, México. 1990.

CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER, Historia Antigua del Estado de México Editorial Porrúa, S.A. México. 1971. Págs. 95-98.

DÍAZ DEL CASTILLO, BERNAL, La Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos No. 5. México. 1986.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.

GÓMEZ BRITO, SAÚL, Síntesis Histórica de Malinalco, Presentación de Oscar García Orihuela, Prólogo de Luis Mario Schneider. H. Ayuntamiento Constitucional Malinalco. México. 1990.

KELSEN, Teoría General del Estado, 4ª Edición, Editorial Nacional. s.r.d.l. México. 1954.

MATOS MOCTEZUMA, EDUARDO, "Malinalco Prehispánico" En Malinalco Imágenes de un Destino, Patronato Cultural Iberoamericano. A.C. Banca Cremi, México. 1989. Págs. 117-142.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, La Administración Pública en México, UNAM. México. 1942.

MUÑOZ VIRGILIO Y RUÍZ MASSIEU, MARIO, Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México, UNAM. México. 1979.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS. El Municipio Su Evolución Institucional, Colección Cultural Municipal. BANOBRAS. México. 1981.

_____, La Reforma Municipal, Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985. Pág. 559.

QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F, Derecho Municipal, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 2001. Pág. 557.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO, Introducción a la Nueva Administración Pública de México, INAP, Segunda Edición, México. 2002.

RENDÓN HUERTA, TERESITA, Derecho Municipal, 2ª Edición, Editorial Porrúa. S.A. México. 1998.

ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO, El Municipio, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1998. Pág. 397.

SAENZ ARROYO, JOSÉ, La Importancia del Artículo 115 Constitucional en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México. 1984.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Tomo I, Doctrina Legislación y Jurisprudencia, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

SZASZ, IVANA, Migración Temporal y Permanencia de Rural El caso de Malinaco, en el Estado de México, Tesis para optar al grado de doctor en ciencias sociales con especialidad en estudios de población. El Colegio de México, México. 1990.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A de C.V. México. 2001.

_____, Leyes Fundamentales de México 1800 - 1976, Séptima edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1976.

VARIOS, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.

B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, JOAN COROMINAS
Voz Municipio, Segunda edición, Editorial Grecos, S.A. Madrid. 1976.

Diccionario de la Real Academia Española, Voz Municipio, regidor, reglamento, síndico, territorio, población, Vigésima primera edición, Tomo II, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid. 1999. Págs. 1417, 1755, 1757, 1969, 1627.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Cuarta Edición. Porrúa. S.A. México. 1991.

Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal, RAÚL OLMEDO, Tercera Edición, Editorial Comuna. México. 2001.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Voz Municipio, MAND-MUSE, 1964, Editorial Bibliográfica de México. Argentina. s.r.l. Pág. 55.

Enciclopedia Universal, Ilustrada Europea-Americana, Voz Municipio, Tomo XXXVII, Vigésima Primera edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid. 1999, Pág. 147.

C) LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Porrúa. México. 2003.

PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2002 y 2003, editado por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, que

incluye a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, Toluca. México. 2003.

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO 2003, Quinta edición, Ediciones Fiscales ISEF. S.A. México. 2003.

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, Publicado por el H. Ayuntamiento de Malinalco el 5 de Febrero de 2002 y el publicado el 5 de febrero de 2003.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000-2003, H. Ayuntamiento Constitucional de Malinalco, Estado de México. 2002.

D) DOCUMENTOS

"MALINALCO", ALANÍS BOISO, JOSÉ LUIS, Catálogo y Síntesis de Documentos Manuscritos Relativos a los Pueblos del Estado de México 1542 - 1823. Oficialía Mayor de Gobierno, Toluca México. Págs.21, 22, 33, 50, 52.

"MALINALCO", ALANÍS BOISO, JOSE LUIS Y MARÍA ANTONIETA RUÍZ NÁTERAS, Archivalía Municipal. Gobierno del Estado de México. Toluca. México. 1985. Págs. 119-120.

_____ Monografía del Municipio de Malinalco. Textos y Fotografías de Carlos Héctor González. Toluca. México. 1973.

_____ Malinalco. Dirección de Turismo. Toluca. México. Pág.13.

_____ Malinalco y Sus Alrededores. Dirección de Turismo. Toluca. México.1982. Pág. 44.

La Revolución del Estado de México, AGUILAR JOSÉ ANGEL, Toluca. México. 1987. Págs. 221-225, 299-30, 315, 384-393.

"MALINALCO", ÁLVAREZ JOSE ROGELIO, En Enciclopedia de México. SEP. México. 1987. Págs. 4926 - 4927.

"MALINALCO" Cartografía Colonial del Estado de México Siglos XVI-XIX UAEM Toluca. México. 1995. Págs. 47- 48.

"MALINALCO" La Inquisición en el Estado de México" Catálogo Documental. Gobierno del Estado de México. Toluca. México. 1995. Págs. 48-49, 105.

"MALINALCO" Padrones Coloniales de la Población del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Toluca. México. Págs. 65-70, 121-125.

"MALINALCO" Orígenes de su Raza, Convenio.en Malinalco Imágenes de su Destino, Patronato Cultural Universitario A.C Banca Cremi. México. 1989. Págs. 63 -117.

Organización Familiar en una Comunidad Rural en Malinalco, MEZA HERNANDEZ, VIRGINIA, UAEM, México. 1974.

"Malinalco, un Viaje a través del Estado de México",. RIVERA CAMBAS, MANUEL, "Enciclopedia del Estado de México. México. 1972.

Monografía Municipal de Malinalco., SCHNEIDER, LUIS MARIO, Editorial Instituto Mexiquense de Cultura. Toluca Estado de México. 1999. Pág. 162.

Panorámica Socio-Económica del Estado de México Secretaría de Finanzas y Planeación, GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca. México. Págs. 270-277.

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2002.

MANUAL DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, Instituto Nacional de Administración Pública. BANOBRAS, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 10, Primera Edición, México. 1989.

E) HEMEROGRÁFICAS

BOLETIN INFORMATIVO EN MALINACO, Números 6, 9, 15, 23, Toluca. 2002.

QUINTANA ROLDÁN, CARLOS, Comentarios al Artículo 115 Constitucional, Cuaderno Núm. 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985.

REVISTA IAPEM, Gobierno e Innovación Administrativa, No. 52. Mayo-Agosto 2002.

F) INTERNET

www.inafed.gob.mx

www.sectur.gob.mx