



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN



**PROYECTO DE VIABILIDAD PARA LA CREACIÓN
DEL MUNICIPIO DE IXHUATEPEC EN EL ESTADO
DE MÉXICO MEDIANTE INICIATIVA DE LEY**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIANDO EN DERECHO

PRESENTA:

ALBERTO CASTAÑEDA SÁNCHEZ

ASESOR: ALFONSO RODRÍGUEZ MONTAÑÉZ



SANTA CRUZ ACATLÁN, NOVIEMBRE DE 2005

0349993

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

*Con amor y agradecimiento a mi esposa
ROXANA, por el impulso, apoyo y comprensión
para la elaboración de este trabajo que
cumple una de mis más anheladas metas.*

*A mi hija ALONDRA:
con todo el amor de padre y la ilusión
de que en el futuro ésta sea una
muestra de que con esfuerzo todo
se puede alcanzar.*

*A la memoria de mi hija PAMELA†:
Tu breve existencia me hizo apreciar
el significado de la vida. Siempre
estarás en mi corazón.*

*A mis padres:
ALBERTO Y MA. DE LA LUZ, por su
valioso apoyo en cada momento de mi
vida, pero sobre todo por el amor,
ternura y paciencia que me han
brindado desde el día en que me
concebieron... gracias.*

A mis hermanos:

*DANIEL Y VIOLETA, ya que no fui
ni seré el hermano perfecto, pero
haré todo lo posible por estar
cuando me necesiten y dar lo
mejor de mí.*

*A todos mis amigos y amigas:
Camaradas de rutas y veredas
coincidentes, por compartir
conmigo el sentido de los tiempos,
las ideas y los sueños.*

A mis sinodales:

*Les agradezco sus comentarios,
opiniones y conducción para el
logro del conocimiento, con un
sentido crítico y constructivo*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México:
Forjadora de las generaciones
profesionistas de México; mi
agradecimiento y reconocimiento
porque me permitió un espacio
entre sus aulas.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

1.1. Definiciones y conceptos	1
1.1.1. Definición etimológica.....	1
1.1.2. Conceptos del Municipio.....	2
1.2. Personalidad jurídica del Municipio	7
1.3. El Municipio como forma de Organización Administrativa	9
1.3.1. Como Órgano Descentralizado por Región de la Administración Pública... 9	
1.3.2. Como Primer Nivel de Gobierno.....	12
1.4. Elementos Fundamentales del Municipio	13
1.4.1. Territorio municipal.....	13
1.4.2. Población.....	17
1.4.2.1. Vecindad y la ciudadanía municipal.....	18
1.4.3. Gobierno municipal: el Ayuntamiento.....	21
1.4.3.1. Atribuciones del Ayuntamiento.....	22
1.4.3.2. Integración del Ayuntamiento.....	24
1.4.4. Autonomía municipal.....	25
1.4.5. El Orden Jurídico Específico.....	27
1.4.6. Elemento Teleológico.....	27
1.5. Tipologías municipales	28
1.5.1. Municipio Rural.....	28
1.5.2. Municipio Semiurbano.....	29
1.5.3. Municipio Urbano.....	30
1.5.4. Municipio Metropolitano.....	30

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

2.1. El Calpulli Azteca como Municipio natural	33
2.2. La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz	35
2.3. Gobierno del Municipio Colonial	37
2.3.1. Las Ordenanzas de Cortés.....	37
2.3.2. El Cabildo Colonial.....	39
2.4. El Municipio en el México Independiente	42
2.4.1. El Ayuntamiento como precursor de la Independencia de México.....	42
2.4.2. Los Municipios y la lucha de Independencia.....	43
2.5. Diversos Ordenamientos que rigieron al Municipio de 1812 a 1910	44
2.6. La Constitución de 1917 y el Municipio	47
2.6.1. Época Prerrevolucionaria.....	47
2.6.2. El Congreso Constituyente 1916-1917.....	48
2.6.3. Reformas y adiciones al Artículo 115.....	49
2.7. Conformación de los Municipios en el Estado de México	55
2.8. Nacimiento del Municipio de Tlalnepantla en el Estado de México	62

CAPÍTULO III

NORMATIVIDAD

3.1. Régimen Constitucional	66
3.1.1. Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	66
3.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	69
3.1.2.1. De los Municipios.....	69
3.1.2.2. De los Miembros del Ayuntamiento.....	70
3.1.2.3. Atribuciones del Ayuntamiento.....	71
3.1.2.4. Atribuciones de los Presidentes Municipales.....	73
3.2. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	74
3.3. Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México	79

CAPÍTULO IV
DISYUNTIVAS DE LA ZONA PONIENTE
CON EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA

4.1. Situación geográfica de la Zona Oriente de Tlalnepantla.....	85
4.2. Valoración de los Servicios Públicos en la Zona Oriente.....	88
4.3. La figura de la Coordinación de Gobierno Zona Oriente como dependencia del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.....	97
4.4. Diferentes propuestas que han sugerido erigir a la Zona Oriente como un Municipio propio.....	101

CAPÍTULO V
ÁMBITOS PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE
IXHAUTEPEC EN EL ESTADO DE MÉXICO

5.1. Ámbito Espacial.....	109
5.2. Ámbito Temporal.....	112
5.3. Ámbito Personal.....	117
5.3.1. Identidad Histórica.....	117
5.3.2. Población beneficiada.....	118
5.3.3. Aspectos financieros.....	120
5.4. Ámbito Material.....	124
5.5. Segregación del Municipio de Tlalnepantla de Baz; sus repercusiones.....	126
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	133
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

La realización del presente Proyecto de viabilidad surge como una inquietud, sino más como una obligación moralmente profesional, que como vecino del Municipio de Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México, he venido observando una diferencia ciertamente abismal con los servicios públicos que proporciona este Ayuntamiento de unas colonias (Zona Oriente) en contraste con otras colonias (Zona Poniente) pertenecientes al mismo Municipio, y que se refleja tanto en la cantidad como en calidad de los servicios públicos municipales

Dicha región se encuentra en un amplio crecimiento tanto poblacional como económico y que exige mayor cantidad y calidad en los servicios públicos que otorga (no gratuitamente) el Ayuntamiento de Tlalnepantla. Mientras que para las colonias como Arboledas, La Romana, Valle Ceylan, Valle Dorado o los Reyes Ixtacala (todas éstas geográficamente cercanas a la cabecera municipal en donde se concentran la mayoría de las dependencias y oficinas municipales), gozan de las mejores condiciones que el Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones pueda brindarles en materia de desarrollo urbano (las mejores obras públicas están en esta zona que, por cierto, la administración en turno, no pierde oportunidad de darlas a conocer hasta el cansancio en diversos medios de comunicación); el nivel de la seguridad pública dista pero por mucho de una Zona a otra; los servicios públicos básicos con que gozan estas colonias están a la vanguardia con los tiempos que vivimos.

En cambio, para las colonias de la Zona Oriente (hablamos de la Presa, Lázaro Cárdenas, San José, San Isidro, San Juan Ixhuatepec, el Copal, ente otras) caracterizadas todas ellas por la lejanía de la cabecera municipal, los proyectos o estudios de factibilidad (si es que existen) sobre desarrollo urbano municipal simplemente no se han llevado a cabo; los servicios públicos básicos como son el suministro de agua potable (cuando se interrumpe puede tardar hasta una semana en reestablecerse), drenaje (seriamente afectado en esta Zona), alumbrado insuficiente, así como un cuerpo limitado de seguridad pública (una pequeña

estación de bomberos para la región de gaseras mas grande del área metropolitana y unas cuantas patrullas para una zona con un alto índice de delictividad) no se han modernizado con las necesidades reales que tienen las referidas colonias.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla tampoco contribuye a impulsar los servicios adicionales como son la energía eléctrica o de comunicación telefónica, indispensables en la actualidad, que si bien no son atribuciones propias del gobierno municipal, sino a entidades paraestatales o del sector privado, lo cierto es que a la fecha no se han preocupado para trabajar conjuntamente a efecto de tener presencia de oficinas en la Zona Oriente que atiendan las necesidades de la comunidad, debiendo acudir los colonos a sus sucursales que muchas bésese les asigna fuera del Municipio; es el caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que canaliza a los usuarios de esta Zona a sus oficinas de Santa Clara, Municipio de Ecatepec, o empresas como Telmex que, no obstante de contar con un importante centro de atención en el corazón de Tlalnepantla, remite a los colonos de la Zona Oriente a la sucursal de Martín Carrera, localizada en la Delegación Gustavo A. Madero, en el Distrito Federal. Prueba irrefutable de la pasividad con que se conduce el Ayuntamiento de Tlalnepantla por no estar interesado en buscar las herramientas que faciliten el enlace entre los gobernados de la Zona Oriente con los concesionarios de estos servicios.

Es por ello mi interés el de recoger los elementos necesarios para la creación de un nuevo Municipio (número de habitantes, población, territorio, gobierno, contar con fuentes de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades primarias, entre otros), mismos que a mi parecer ya se cumplen en la Zona Oriente de Tlalnepantla, principalmente por sus relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad e integración. Esto, con el propósito de establecer un ordenamiento jurídico cuyo fundamento constitucional sobre el Municipio autoriza a concluir que éste debe su existencia a la Ley.

Este Proyecto de viabilidad esta estructurado en cinco capítulos: En el primero de ellos, hablaremos de aspectos generales del Municipio, mostrando algunos conceptos expresados por autores especializados en el derecho Municipal; todos los elementos que constituyen al Municipio, así como una clasificación realizada sobre los diferentes tipos de Municipios que existen en la Republica Mexicana.

Para el segundo capítulo, desarrollaremos los antecedentes del Municipio mexicano, partiendo desde el Calpulli Azteca, hasta el repunte del esta institución jurídica en la Constitución Federal de 1917, así como la conformación de los Municipios en el Estado de México, hasta llegar al nacimiento de Tlalnepantla, de donde se desprende la Zona Oriente, tema principal de este trabajo de Investigación

En el tercer capítulo, estudiaremos el marco normativo que permita sustentar la reglamentación del Municipio, específicamente aquellas leyes que traten sobre la creación de nuevos Municipios, cuyo ordenamiento jurídico comienza desde la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta llegar a la ley Especifica, es decir, la Ley par al Creación de Municipios en el Estado de México.

En el Capítulo cuarto, nos centramos en los conflictos que padece la Zona Oriente de Tlalnepantla de Baz, caracterizados por un sentimiento inherente de desvinculación con la cabecera municipal y las colonias aledañas a esta (Zona Poniente), que dan como resultado que dan como resultado algunos razonamientos que sugieren la creación de un nuevo Municipio, que conduzca a subsanar y modernizar los servicios públicos de mi comunidad, a través de una figura institucional como lo es un Ayuntamiento propio.

Finalmente, en el capítulo quinto de este Proyecto, expondremos todos los factores necesarios exigidos por la Ley, que impliquen la segregación de la Zona Oriente de Tlalnepantla, configurando la creación del nuevo Municipio de Ixhuatepec, mediante la ley especifica que tenga a bien decretar la Legislatura local del Estado de México.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

*"Si has construido castillos en el aire,
no es trabajo perdido, allá es donde deben estar.
Ahora trabaja en construir los cimientos".*

Thoreau

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

1.1. DEFINICIONES

Para poder establecer una definición del Municipio, primero debemos desglosar los orígenes de esta conceptualización desde sus raíces etimológicas hasta el concepto jurídico del Municipio en nuestros tiempos. Por ello, citaremos conceptos que manejan algunos juristas renombrados.

1.1.1. Definición etimológica

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 *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los habitantes tomaban por 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 o los habitantes de las circunscripciones; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.²

Por otra parte, debemos hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al Municipio. Es el caso de la palabra *commune*, que es mucho más usual en el idioma francés, (comuna) para designar a

¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, pag. 1

² *Idem*

las corporaciones municipales, su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y cuyo significado se refiere a la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.³

Investigaciones de la historia municipal, afirman que el Municipio, como institución jurídica y social, surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era. Roma contaba con un grande y efectivo aparato militar, con él conquistaron pueblos, pero carecían del recurso humano necesario para la administración de los pueblos sometidos; para superar esta limitación, los romanos les otorgaron la facultad de autogobernarse a cambio de *munus munare*, esto es, cargos, prestaciones o gravámenes.

Esmein, en su Curso de Derecho Constitucional señala que el Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la edad media. En un primer sentido, amplio, que designa toda ciudad que tenga una organización *muni* completa; y en un sentido estricto denota el *muni jurado*, o sea una asociación bajo la fe del juramento y que coincide generalmente como el máximo de franquicias.⁴

1.1.2. Conceptos

Algunas de las definiciones más comunes del Municipio las encontramos en varias enciclopedias o diccionarios. Así el de la Real Academia Española lo conceptúa como: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".

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

³ *Idem* pag. 2

⁴ ESMEIN, citado por Robles, Reynaldo, *El Municipio*, pág. 27

siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional.⁵

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es la organización Político-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 y Federación.⁶

Diversos conceptos y definiciones resaltan el elemento humano destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de este grupo encontramos a los siguientes autores:

Martingnac define al Municipio como la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.⁷

Por su parte, Cuesta sostiene que el Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan.⁸

⁵ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XIX, pág. 55

⁶ *Enciclopedia Jurídica IJ-UNAM*, Tomo correspondiente de la I a la O

⁷ MARTINGNAC, citado por Colín, Mario, *El Municipio Libre*, pág. 19

⁸ CUESTA, citado por Colín, Mario, *op. cit.*, pág. 20

Adolfo Colmerio apunta una breve definición del Municipio al señalar que se trata de un lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes.⁹

Adolfo Posada, enriqueciendo sobre esta posición, nos dice que lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de vecindad; el Municipio es esencialmente un núcleo de vecinos o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.¹⁰

Existen otros autores que le dan mayor relevancia al factor territorial y podemos señalar como ejemplo a los siguientes:

Reynaldo Pola nos dice que el Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento.¹¹

Para Mendieta y Nuñez el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento.¹²

Otros autores fundamentan su criterio en el fin del Municipio. Fabián Onsari nos dice que el Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar el común, algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia son problemas que afectan la comunidad problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el

⁹ COLMERIO, Adolfo, citado por Colín, Mario, op. cit. pág. 19

¹⁰ POSADAS, Adolfo, citado por Colín, Mario, op. cit. pág. 22

¹¹ POLA, Reynaldo, citado por Colín, Mario, op. cit. pág. 23

¹² MENDIETA Y NUÑEZ, citado por Colín, Mario, op. cit., pág. 23

tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.¹³

El Maestro Gabino Fraga coincide con esta postura y así lo señala: El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹⁴

Por su parte, Miguel de la Madrid nos dice que el Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio.¹⁵

El Doctor Miguel Acosta Romero anota que el Municipio en sí 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 la que es en particular.¹⁶

El Doctor Ignacio Burgoa, señala que el Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado...¹⁷

Especialistas en el estudio del Municipio, encontramos al Doctor Reynaldo Robles, quien expone un concepto propio, diciendo que: el Municipio mexicano es

¹³ ONSARI, Fabián, citado por Colín, Mario, op. cit., pág. 23

¹⁴ FRAGA, Gabino, citado por Colín, Mario, op. cit. pág. 23

¹⁵ DE LA MADRID, Miguel, citado por Robles, Reynaldo, op. cit., pág. 29

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pág. 347

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 875

una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.¹⁸

A su vez el Doctor Andrés Serra Rojas refiriéndose a esta institución señala:

“La descentralización administrativa regional, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados...”¹⁹

El Doctor Carlos F. Quintana Roldán propone 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 esta regida por un Consejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.²⁰

Con los conceptos y definiciones previamente examinados, podemos destacar al Municipio como una institución cuyo aspecto común, es la convivencia social originada por la vecindad de los individuos de un determinado territorio y que requiere de una organización administrativa a fin de satisfacer sus necesidades primarias propias.

De estas definiciones se desprenden aspectos que coinciden entre si, como son:

- El Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social;

¹⁸ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *El Municipio*, pág. 31

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 584

²⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, pág. 6

- Cuenta con un territorio de jurisdicción espacial definida;
- Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social; y
- Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

1.2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO

En este punto trataremos acerca del atributo jurídico de la personalidad que le concede la Constitución al Municipio mexicano, esto es, que puede ser sujeto colectivo o moral de derechos y obligaciones.

La personalidad jurídica del Municipio occidental la encontramos por primera vez aceptada en el Derecho Romano. Dice Alcides Greca que tal atributo "...es la consecuencia del proceso histórico de la conquista romana. Fue creada, en un principio, como *modus vivendi* entre la ciudad conquistadora y las ciudades sometidas."²¹

Desde ese momento se reconoció al Municipio como persona jurídica, si bien posteriormente se ha debatido si dicha personalidad es única o doble y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos. Aunque esto puede variar en la doctrina y legislación de cada país, en todas las legislaciones se acepta al Municipio como una persona jurídica pública estatal.

En tal sentido, se desprende que el Municipio, al ser una persona pública estatal, puede actuar por sí mismo, en nombre propio, poder concurrir a juicio, celebrar contratos, etc. En síntesis, la personalidad jurídica que embiste al Municipio "comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias específicamente asignadas. La capacidad de derecho es esencial a la persona

²¹ GRECA, Alcides, citado por Quintana Roldan, op. cit. pag. 19

jurídica, y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por eso no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales.”²²

Respecto a este apartado, Acosta Romero señala en su “Teoría General del Derecho Administrativo”, como características propias de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público, las siguientes:

- La existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntarias.
- Denominación o nombre.
- Objeto.
- Elemento patrimonial.
- Régimen jurídico propio.
- Ámbito geográfico y domicilio.
- Órganos de representación y administración.
- Fines.²³

Nuestro derecho positivo, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las propias de cada Entidad Federativa, reconocen de manera expresa la personalidad del Municipio. El artículo 115, fracción II, párrafo primero de nuestra Carta Magna, es la base de este señalamiento. De la misma forma está regulado por la totalidad de las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

El atributo de la personalidad hace que el Municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades; cuenta también con un domicilio para su órgano de gobierno, que es el Ayuntamiento denominado también como cabecera municipal.

²² DROMI, José Roberto, citado por Quintana Roldan, op. cit. pag. 20

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. págs. 43-45

Como todas las personas jurídicas colectivas, se presenta el problema de la representación, esto es, de la persona u órgano que jurídicamente pueden adquirir las obligaciones o ejercitar los derechos propios de su representada. El Municipio no queda exento de la problemática derivada de la representación. Como respuesta, podemos decir que el órgano representativo del Municipio es el Ayuntamiento, que por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del Presidente municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenios, etc. No obstante, debemos precisar que tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, quien representa al Municipio, en la casi totalidad de las legislaciones estatales, es el síndico municipal, pues uno de sus atributos es el de velar y custodiar los intereses del Municipio.

1.3. EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.3.1. Órgano Descentralizado por Región de la Administración Pública

En la interpretación administrativa, el Municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina administrativa, que representa una forma organizacional, conforme a lo cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro emérito Andrés Serra Rojas explica: "La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;

- c) Determinadas necesidades colectivas, ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.”²⁴

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el Municipio. La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es lento y complicado, y que no tiene los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos del lugar.

Señalamos anteriormente que el maestro Gabino Fraga sostiene que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Estos autores tratan de acomodar la figura del Municipio jurídico de México, a la teoría francesa principalmente siguiendo a Buttgenbanch, en las ideas que este expresa, tanto en su “Derecho administrativo”, como en su obra *Theoría Generale des modes de gestion de servises publics en Belgique*.

Sin embargo, estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés, op. Cit. pág. 610

descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación donde el Municipio tiene características bien diferentes al francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Aunque es cierto que el Municipio comparte características con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también es cierta la existencia de diferencias importantes como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad, les asigna un patrimonio y les determina competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia. El organismo desconcentrado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bien, Municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que lo estime el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

En cambio, el Municipio no es parte del Poder Público Federal ni Estatal; el Municipio, como lo establece la Constitución Federal, es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano Federal o Estatal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo como forma de organización política y no solo administrativa.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y las Entidades Federativas deben acatar y por lo mismo, el Municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

El Municipio basa su existencia en la Carta Magna, ya que los estados adoptan para estructurarse internamente, desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y por lo tanto deben hacerlo de acuerdo con el mismo.

Sobre este punto en particular, podemos concluir que, pese a existir algunas coincidencias con los organismos descentralizados, el Municipio se constituye como una figura jurídica distinta a la descentralización administrativa.

1.3.2. Como primer nivel de Gobierno

La Republica Mexicana es un Estado compuesto que se integra por Entidades Federativas, éstas a su vez se integran en Municipios, según lo señala el artículo 115 constitucional que establece en su primer párrafo: "Los estados adoptan, 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."

Se desprende que en México hay tres formas, instancias, niveles u órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, cuyos atributos propios del poder público se manifiestan en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

La última reforma realizada al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno al igual que el federal y el estatal; asimismo, se reconoció el

cometido claro del Ayuntamiento que es el de gobernar, para tal efecto se sustituyó en el párrafo primero de la fracción I, la palabra "administrado" por la de "gobernado", así antes de la reforma decía: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa ", y ahora dice "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa ".

Esta reforma municipal resolvió una necesidad sentida de desconcentración del poder político y la descentralización del gobierno, formalmente ya se dio el gran paso, ahora corresponde a los Ayuntamientos que en la práctica hagan valer esa atribución de gobernar y la ejerzan cabalmente.

1.4. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

Elemento es cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales o fundamentales, así llamadas porque el todo no puede existir si carece de ellas, a diferencia de las demás, cuya ausencia no impide su existencia.

El Municipio entendido como institución política, está integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno; por lo que podemos señalar que los elementos fundamentales del municipio son: territorio, población, gobierno y su propia autonomía, y en un segundo plano, el orden jurídico específico y el elemento teleológico.

1.4.1. Concepto de territorio municipal

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal viene a ser el territorio del municipio, sin duda elemento esencial del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pues no existe territorio municipal en condominio, forma parte del territorio estatal, por ser el

municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o club, más nunca un municipio o un estado.

El maestro Carlos F. Quintana Roldán, en su libro *Derecho Municipal*, expone las definiciones de algunos autores municipalistas, respecto al territorio municipal. El maestro ibero José Boza Moreno afirma: "el territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios... Los polígonos municipales los determina el Estado Nacional. En efecto, el Estado Nacional es la única autoridad que tiene jurisdicción para fraccionar el territorio de la nación en polígonos municipales y notificarlos por medio de sus poderes Legislativo y Ejecutivo."²⁵

El argentino Antonio María Hernández señala que: "El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político."²⁶

El municipalista español Adolfo Posada indica que: "...Es el territorio donde se da la compenetración y armonía entre los individuos y entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo..."²⁷

Según el artículo 115 Constitucional, los estados deben tener como base de su división territorial al Municipio. Todos los terrenos que se encuentran en la República, pertenecen a un Municipio, excepto el Distrito Federal. En un Estado Federal como el nuestro, encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

²⁵ BOZO MORENO, José, citado por Quintana Roldán, Carlos F. op. cit. pág. 153

²⁶ HERNÁNDEZ, Antonio Ma., citado por Quintana Roldán, Carlos F., op. cit. pág. 153

²⁷ POSADA, Adolfo, citado por Quintana Roldán, Carlos f., op. cit. pág. 153

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal; el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto el Municipio no tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.

El territorio del Municipio no es una parte que desintegre a la Entidad Federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a sus similares, constituyen a la propia Entidad Federativa, la que a su vez en similar nexos integra la Federación.

En cuanto a la superficie del territorio municipal mexicano puede advertirse que es muy variable; municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aún que la de algunos países. Para citar un par de ejemplos, podemos mencionar al municipio de Ensenada, Baja California, con una extensión territorial de 51,952 kilómetros cuadrados, tamaño mayor a algunos países europeos y centroamericanos; en contraste, el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, apenas llega a una superficie de 6 kilómetros cuadrados.

Respecto a los límites municipales, la regla general es que las leyes orgánicas de cada Estado, establezcan el reconocimiento de los límites que los municipios tengan en el momento de aprobarse la respectiva ley. Algunas leyes establecen alternativas para resolver los problemas que se pueden presentar por motivos de límites territoriales; dichas alternativas resuelven las cuestiones por la vía conciliatoria a través de acuerdos entre los municipios en conflicto (procedimiento conciliatorio que adoptan las Entidades Federativas de Hidalgo, Baja California Sur, Nayarit y Quintana Roo) y otra vía es la contenciosa, en donde se somete la cuestión ante una autoridad que puede ser el Tribunal Superior de Justicia o el congreso local correspondiente (este sistema es adoptado por estados como Colima, Guerrero, México, Querétaro, Jalisco, entre otros).

Sin embargo, existen otros estados que no contemplan ninguna disposición respecto al problema de límites territoriales (tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Chiapas y Durango).

El territorio municipal es parte del territorio nacional y a la vez, es parte del territorio de una entidad federativa, por lo que una primera observación jurídica ha de ser la delimitación de estas tres esferas de gobierno, concretamente el territorio municipal. En este sentido, Kelsen afirma que el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. Así lo explica en su "Teoría Pura del Derecho", al señalar que por territorio no debe entenderse solamente la superficie terrestre, sino el territorio como ámbito tridimensional que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo, se supone que el espacio estatal adopta la forma de un cono, cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra, hacia arriba, se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre.²⁸

El territorio, de acuerdo con la idea anterior, lo entendemos como un ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico. Las normas federales tendrán validez en la totalidad del territorio nacional, excepto, por razón de la materia, con las normas estatales o municipales. Por su parte, las normas estatales tendrán validez en el ámbito o espacio de cada entidad federativa, y por último, en el ámbito de cada Municipio, las que sean de carácter municipal.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, señala que forman parte del territorio nacional, los territorios integrantes de las entidades federativas por lo que, al estar lo municipios integrados a éstos, deben comprenderse que también el territorio de los Municipios es parte del territorio nacional.

²⁸ KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho y del Estado*, pág. 73

Para efectos del presente proyecto, el territorio donde en se asentará el Municipio de Ixhauatepec, corresponderá a las colonias que en su conjunto integran actualmente la Zona Oriente de Tlalnepantla, mismas que requerirán de su respectiva segregación, tema que abordare más adelante.

1.4.2. Población

Otro elemento tangible y esencial del Municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; más, la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un auditorio durante la celebración de un concierto o la congregación de pasajeros en una central de autobuses, sino que se trata de un conjunto de personas permanentemente asentados en un territorio específico y relacionado por razones de vecindad. En opinión de la municipalista Teresa Rendón Huerta Barrera el concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc., sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos.²⁹

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado, 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,

²⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, pág. 131

de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser solo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.³⁰

La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser civilizado. Por ello, el Municipio es en la actualidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad.

1.4.2.1. La vecindad y la ciudadanía municipal

La importancia de la asociación de vecindad no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales, sino en la practica cotidiana de convivencia, en efecto, las leyes orgánicas al referirse a la población regulan la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes. Para adquirir la vecindad de un Municipio se requiere tener un domicilio establecido por un tiempo mínimo. El criterio para establecer el tiempo en que debe de vivir una persona para ser considerada como vecino varía en cada Entidad Federativa que conforman nuestro país; sin embargo, existe un criterio generalizado respecto a que sean al menos 6 meses: Oaxaca, Morelos Campeche, Querétaro, Tlaxcala, Nayarit, Guerrero, Zacatecas, Coahuila, Veracruz y México así lo establecen.

En contraste, las formas de perder la vecindad, según algunas legislaciones, son : por ausencia legalmente declarada o manifestar expresamente de residir en otro lugar(Aguascalientes, Morelos y Zacatecas); por ausencia del territorio municipal por un plazo mayor de un año (Tlaxcala y Coahuila), dos años (Aguascalientes y

³⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, op. cit. pág. 228

Sonora) o un alejamiento del municipio desde 6 meses (Oaxaca, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Nayarit, Tamaulipas, Guerrero y México, por citar algunos); la vecindad también se puede perder por declaración judicial, establecido en Zacatecas.

Algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías poblaciones como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano. En este sentido, se habla de habitante haciendo alusión a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera.

Transeúnte será, por otra parte, quien en forma ocasional y eventual se encuentre dentro del territorio municipal. El vecino o domiciliado es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal; y el ciudadano es, quien teniendo la calidad de vecino cuenta con la capacidad jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al Municipio.

La calidad de vecino deviene, así, del asentamiento habitual de las personas. La noción de lo vecinal, a decir de Fernando Albi, es elemento fundamental para comprender también al Municipio. Afirma el citado autor, que: "Entre las notas que caracterizan al Municipio hispánico destaca, acusadamente, la noción de lo vecinal, determinada por la comunidad de residencia. Gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. Es decir, que al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios, constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio."³¹

Por otra parte, tanto en las Constituciones Locales como en los bandos y reglamentos municipales, se definen múltiples derechos y obligaciones para los

³¹ ALBI, Fernando, citado por Quintana Roldán, Carlos F., op. cit. pág. 169

vecinos y ciudadanos del municipio. A través del análisis de varias leyes municipales, podemos detallar las siguientes:

DERECHOS

- Votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular.
- Ser preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de empleos, cargos y comisiones o para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.
- Gozar de las garantías y protección que les otorgan las leyes, recurriendo a las autoridades competentes cuando el caso lo requiera.
- Actualmente, y como resultado de promesas de campaña, algunos ayuntamientos ofrecen servicios adicionales de carácter social: complemento de enseñanza del idioma inglés y computación en escuelas públicas, personas de la tercera edad y discapacitados quedan exentos del pago en el servicio público, etc.

OBLIGACIONES

- Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones dictadas por las mismas.
- Contribuir para los gastos públicos municipales, conforme a las leyes respectivas
- Enviar a sus hijos o pupilos a las escuelas públicas o privadas a obtener la educación primaria obligatoria.
- Inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales, estatales o municipales.
- Atender los llamados que por escrito o por otro medio le haga el Ayuntamiento o sus dependientes.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Guadalajara, Ecatepec, Nezahualcoyotl,

Puebla, León o Juárez, tienen más de un millón de habitantes, por lo que su población es mayor que la de algunos países (Belice y Trinidad y Tobago, por ejemplo) o la de algunos estados como el de Baja California Sur o Quintana Roo; en tanto que algunos municipios de Oaxaca, como los de Santa Magdalena Jicotán y de Santiago Tepetlapa tienen menos de doscientos habitantes, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa los trescientos pobladores.

1.4.3. Gobierno municipal: el Ayuntamiento

A semejanza del Estado, en el municipio viene a ser un elemento esencial, aun cuando intangible, explicable como la capacidad de tomar e imponer (en última instancia con uso de la fuerza pública) decisiones obligatorias para toda su población: el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico, o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos: además por cada miembro propietario se elige un suplente.

El gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la constitución local de cada entidad federativa.

Nuestra Carta Magna establece las bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, estructurándolo en tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, éste último se encuentra contemplado principalmente en el artículo 115 constitucional. La reforma Constitucional de 1999, puso especial énfasis en señalar que el Municipio es gobernado por un ayuntamiento y por ello en efecto antes de la reforma se señalaba en la fracción I del artículo 115, "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento" y ahora señala "cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento". También se precisa que "las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Se fortalece el principio de que el municipio se gobierna por un cuerpo colegiado, al precisar que el Ayuntamiento se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que en caso de que deban de designarse consejos municipales, estos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores".

1.4.3.1. Atribuciones del Ayuntamiento

El cuerpo colegiado que se encuentra al frente del Ayuntamiento de un Municipio tiene una multiplicidad de funciones y competencias, como son las siguientes:

a) Competencias y funciones políticas

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales
- Velar porque se cumplan en el municipio los preceptos de la Constitución Federal y Estatal
- Nombrar al Secretario y Tesorero municipal, entre otros servidores públicos de la administración pública municipal
- Convocar a la elección de los integrantes de las Juntas de Vecinos y de los demás cuerpos de participación ciudadana en el Municipio.

- Rendir a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, informe de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales.

b) Competencias y funciones legislativas

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados
- Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la Constitución local, cuando así lo señale dicho ordenamiento
- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

c) Competencias y funciones administrativas

- Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología, y protección del ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.
- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice

d) Competencias y funciones financieras y fiscales

- Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al Congreso del Estado.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto autorizado

- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen en su favor.
- Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.
- Rendir anualmente, o dentro de los plazos que señalen los ordenamientos aplicables, la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso local.
- En general, ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que el municipio cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.

1.4.3.2. Integración del Ayuntamiento

a) EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Es el representante político del Municipio, el jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además es el que preside las sesiones del cabildo. El presidente municipal, como primera autoridad local, deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, principalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores del Ayuntamiento. Podemos citar algunas funciones como son:

- Presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio
- Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad en caso de empate
- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás servidores públicos que así lo requieran
- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos municipales, en los términos que establezcan las leyes.

b) LOS REGIDORES

El cuerpo de regidores forma parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento. Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones:

- Asistir a las sesiones del Cabildo contando con voz y voto en ellas
- Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley

c) EL SÍNDICO

Al igual que los regidores, el Síndico es un integrante del Ayuntamiento, por lo que sus atribuciones también son realizadas dentro del seno de este órgano colegiado. El Síndico procurador, en forma específica tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de ésta responsabilidad, podemos destacar las siguientes atribuciones:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal
- Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes cuando sean necesarias

1.4.4. Autonomía municipal

Es característica esencial del Municipio su autonomía, tanto del gobierno federal como del gobierno local. Dicha autonomía tiene trascendencia política, jurídica y administrativa. En el multicitado artículo 115 Constitucional, se encuentra contenida la base estructural del Municipio. En dicho texto, jamás se utiliza el término de “autonomía”, sin embargo, al contemplar la idea del “Municipio Libre” podemos interpretarlo como sinónimo de autonomía. Entendemos a la autonomía municipal como 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 la Constitución tanto Federal como Local de cada entidad federativa. Por consiguiente, podemos desglosar la autonomía en varios apartados, a saber:

- *Autonomía política.* Esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá verse intervenida por ningún otro nivel de gobierno.
- *Autonomía administrativa.* Es la capacidad del Municipio, a través de su Ayuntamiento, para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna sin la interferencia de otras autoridades, contando además con facultades legislativas para reglamentar la convivencia social del Municipio.
- *Autonomía financiera.* Es la capacidad del Municipio de allegarse de recursos económicos por concepto de cargas tributarias que le sean de su competencia, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. La autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de autonomía, toda vez que sin suficiencia económica, habría carencias carácter administrativa repercutiendo en servicios públicos que presta el

Municipio, generando a su vez malestar con la comunidad, corriendo el riesgo de inestabilidad política; de allí su importancia y trascendencia.

Dicha autonomía financiera queda constitucionalmente reforzada en la fracción cuarta del artículo 115 al establecer, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaciones de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos (derechos) derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

1.4.5. El Orden jurídico específico

Resulta evidente que la población, el territorio el poder o gobierno y la autonomía municipal, son elementos indispensables del Municipio, más no son los únicos, toda vez que resulta importante la presencia de otro elemento que, en el caso de México, regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del Municipio, la relación de éste, con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y desde luego con sus propios moradores; que determine obligaciones y derechos a cargo y a favor del Municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

El orden jurídico específico del Municipio está constituido, en primer término, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local de cada entidad federativa, que en nuestro tema de estudio comprende la del Estado de México, la ley Orgánica municipal, así como las bases normativas para que los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez.

Sin un ordenamiento jurídico, el Municipio no podrá sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

1.4.6. Elemento Teleológico

El Municipio, como toda organización social, tiene un *telos*, un fin que consiste en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dado por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio. El fin del municipio incluye la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus habitantes y realizar las obras públicas necesarias para su población.

El municipalista Jorge Fernández Ruiz replantea la finalidad del Municipio consistente en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como la llevada a cabo por el municipio o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración pública municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público. Tal explicación resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, particularmente en los pequeños municipios.³²

³² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Servicios públicos municipales*, pág. 83

1.5. TIPOLOGIAS MUNICIPALES

El territorio y la población son los datos básicos que permiten identificar tipos de municipios. Según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (CEDEMUN) (1998), los tipos de municipios que existen en México son los siguientes:

1.5.1. Municipio Rural

Es el que lleva a cabo principalmente actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Se considera además que su población es menor a 5,000 habitantes.

1.5.2. Municipio semiurbano

Es el municipio en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre 10,000 y 15,000 habitantes.

1.5.3. Municipio urbano

Este tipo de municipio se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y de servicios. Por lo general son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos de salud, educativos, etc., de cobertura estatal y regional. Estos municipios reciben migrantes del medio rural, que se localizan en los mismos tras la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida para sus familias. El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan una población de más de 15,000 habitantes.

1.5.4. Municipio metropolitano

Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central que forman parte de una zona metropolitana. En los mismos se realizan diferentes tipos de actividades industriales y de servicios, inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han auto construido precarias viviendas en las que viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, por lo que pierden muchas horas, energía y dinero en el transporte. En un número importante de este tipo de municipios el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condicionan su organización y funcionamiento. Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras del empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes

instituciones e instancias de los gobiernos municipales. Incluso se ha llegado a plantear la necesidad de crear una instancia de gobierno política y administrativa o un gobierno metropolitano, como existe en otras ciudades del mundo. Los municipios metropolitanos presentan una población superior a 100,000 habitantes.

Desde una perspectiva territorial cabe distinguir también entre los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así, el *área urbana* se define “a partir de un núcleo principal, y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político-administrativas que les correspondían.

La *zona metropolitana*, en cambio, se diferencia del área urbana en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda, ya que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades políticas o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la Ciudad de México.”³³

Por ello la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que de las áreas urbanas correspondientes ya que se consideran parte de los mismos municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.

³³ COSTA, Luis Carlos, citado por Ziccardi, Alicia, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, pág. 17

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

*“Reflexiona sobre tus bendiciones presentes,
de las cuales posees muchas, no sobre tus penas
pasadas de las cuales, todos tienen algunas”.*

Charles Dickens

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

Siguiendo con la metodología de la presente investigación jurídica, a continuación se desarrolla en este capítulo, el acervo histórico del Municipio mexicano, desde su antecedente primero, como lo es el Calpulli Azteca, hasta llegar a la creación del Municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México, de donde se desprende el origen mismo del conflicto con su Zona Oriente, que por ser el planteamiento del problema que versa este proyecto, se desarrollara capítulos mas adelante.

2.1. El Calpulli Azteca como Municipio Natural

No obstante de la existencia de diversas culturas en el Continente Americano a finales del siglo XV y principios del siglo XVI, La civilización y cultura dominante en la Meseta Central de las tierras bajas del Norte de América, era la conocida como la Mexica o Azteca, cuya capital, Tenochtitlán, fue la ciudad más importante de toda la región.

La fundación de Tenochtitlán data aproximadamente del año 1325 y se desarrollo sobre una isleta del Lago de Texcoco en donde, de acuerdo la leyenda, encontraron a un águila devorando una serpiente. De esos años y hasta 1519, el Imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar. Por el norte limitaba con los grandes desiertos de lo que ahora es Nuevo México; al sur los límites eran con las tierras de la actual Guatemala.

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actitud militar y de conquista. El *Uei'tlatoani* era el jefe supremo, comparándosele con un emperador. La base de su organización económica y social se encontraba en la institución del Calpulli. Sobre este particular, Muñoz y Ruiz Massieu señalan:

"Numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó

una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscazo, en su obra *La Organización Social de los Aztecas*, señala que el Calpulli tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (calpulli significa congregación de callis, casas); pero el calpulli es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente. El calpulli es, pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo valor esta en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes."³⁴

Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del calpulli; los *Tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códices o crónicas de las actividades del calpulli.

La Municipalista Teresita Rendón Huerta, precisa que, "El Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos, pues su división de aquel no obedeció a ninguna concepción política de autonomía, ya que sus funciones y competencias estaban basadas en elementos derivados del parentesco y la religión."³⁵

Empero a esta aseveración, se reconoce que la organización del Calpulli ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida del propio Municipio, sobre todo el de carácter rural.

³⁴ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, citado por Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, pag. 46

³⁵ RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, pag. 90

2.2. La fundación de la Villa Rica de la Veracruz

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: la de los Municipios insulares, que corre de 1492 a 1519; y, la etapa de los Municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

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

Los expedicionarios utilizaron la institución más respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez. En este sentido, la instalación del primer Municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

La gubernatura de Cuba ocupada en 1519 por Diego de Velásquez se encontraba organizando desde años atrás diversas exploraciones a las tierras de occidente. Diego de Velázquez le encomienda a Hernán Cortés la expedición de explorar las tierras de occidente. Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velásquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que el capitán apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519. Cortés no había sido facultado por Diego de Velázquez, para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como la había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión.

Cortés, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz.

Consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez, y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, pues había cursado algunos estudios de Leyes en Salamanca, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Ese día cayó en viernes santo, de allí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

Diversas fuentes históricas precisan que la original fundación de aquel primer municipio fue en la zona denominada por los indígenas como Quiahuiztlán. Posteriormente, en 1525, se trasladó la comuna a la Antigua en la ribera del río Huitzilapan, luego conocido como Río Canoas, población ubicada a unos 25 kilómetros, aproximadamente, del actual Puerto de Veracruz. En 1599 por virtud de Ordenanza expresa del Rey Felipe II, se trasladó la municipalidad de Veracruz a su sitio actual, cumpliéndose la disposición el 7 de marzo de 1601, dándole el nombre Nueva Veracruz o Puerto de Veracruz.

Antonio de Solís, en su libro la Conquista de México, narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento: "Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico. Nombróse también el escribano de Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica

en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz."³⁶

Ante este Ayuntamiento, Hernán Cortés renuncia a los cargos con los que venía investido de Cuba; una vez que el Ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés, le nombra como Capitán General del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del ejército, ya que ahora no tiene soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es de defender la autonomía municipal, aún inclusive en contra del Gobernador de Cuba.

Cortés, ahora como Capitán General de las Milicias comunales de la Vera Cruz, comienza la enorme e importante labor de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar el Imperio Azteca.

El distinguido historiador mexicano José Luís Martínez, en la biografía que la hace al conquistador Hernán Cortés³⁷, detalla la base legal de la creación de la Villa Rica de Veracruz, afirmando que se apoyó ésta en el contenido de las *Siete Partidas*, que vinculan directamente al Rey con los ciudadanos, sin otra autoridad intermedia, en aquéllas cosas en que exista un interés superior que beneficie a la corona.

Independientemente de los motivos que lo originaron, queda marcado en la historia universal que la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, constituye el primer Municipio de América Continental.

2.3. Gobierno del Municipio Colonial

2.3.1. Las Ordenanzas de Cortés

En poco más de 2 años de duras batallas, finalmente los ejércitos de Hernán Cortés toman la capital del Imperio Azteca; la gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de

³⁶ DE SOLÍS, Antonio, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, pag. 81

³⁷ MARTÍNEZ, José Luis, citado por Quintana Roldan, Carlos, op. cit. pag. 53

1521, mismo año en que Cortés instaló un Ayuntamiento en Coyoacán; a partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llegaron adelante la conquista de los demás pueblos de México.

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español.

Cortés sabía y comprendía que no bastaba con la fundación formal del Municipio, sino que había que fortalecer principalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requerían de los vecinos del Municipio y para ello dictó una serie de disposiciones que se han denominado "Las Ordenanzas de Cortés" de 1524 y 1525. En estas ordenanzas, Cortés organiza la vida política y administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos del Municipio a establecerse de manera permanente, toda vez que los españoles que llegaban era con el afán de enriquecerse y regresar pronto a su tierra de origen.

Las Ordenanzas de Cortés establecían diversas obligaciones a los vecinos, destacando las siguientes:

En el aspecto militar, todos debían prestar el servicio militar, guardar armas, mismas que debían tener por el número de indios del repartimiento y se debía pasar revista cada cuatro meses.

En el aspecto religioso, se les obligaba a difundir la religión católica sobre los indios, siendo para esto enviados a monasterios. Acudir a misa todos los domingos y fiestas de guarda, en la iglesia municipal desde que comenzara el evangelio, hasta la bendición; durante la misa las tiendas debían permanecer cerradas.

Se tocaba también el tema de la agricultura, todos los vecinos debían sembrar vid; por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil sarmientos (tallo joven de la vid).

De vuelta al punto de la residencia, debían de obligarse a vivir en el país al menos por ocho años, so pena de perder lo adquirido y ganado en la Nueva España, no se les podía quitar los indios repartidos, ya que, en caso de fallecimiento de los vecinos, los indios seguirían perteneciendo a sus sucesores de aquellos. Los vecinos casados mandarían por sus mujeres de España, y los que no fueran casados, debían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas, debiendo establecer en este mismo termino casa poblada en su vecindad.

Organizó el Gobierno estableciendo que cada villa, debe tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año. 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.

2.3.2. *El Cabildo Colonial*

La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio. Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos 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.³⁸

Cada ciudad de 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. El cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios de justicia y regimiento. La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los

³⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.* pag. 87

propios descubridores o fundadores de las villas y ciudades. Posteriormente coexistió 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. El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor.

Las facultades y atribuciones del Ayuntamiento colonial eran diversas. En su función legislativa, le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En materia jurisdiccional, 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 embargo, la actividad más importante de los Ayuntamientos coloniales era la función administrativa de los asuntos de las localidades. Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, agua, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, etc. Muchas de estas originales atribuciones se vieron poco a poco reducidas en la medida que surgieron otros órganos superiores del Estado Colonial.

Los bienes que integraban el patrimonio municipal en la época colonial, lo podemos clasificar en: Bienes de uso común, Bienes propios y Arbitricios³⁹. Son bienes de uso común de cada ciudad o villa, las fuentes y las lazadas donde hacen las ferias, los mercados y los arenales que son las riberas de los ríos, los otros ejidos y las carreras donde corren los caballos. En tanto que los bienes propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos. El emperador Carlos V confirmó la costumbre de otorgarles tierras a los municipios en calidad de inalienables (de imposible enajenación), para que aplicaran la renta a los productos a los gastos municipales, ordenados por cédula del 25 de junio de 1513 que los adelantados, gobernadores o virreyes fueran los encargados de señalar y entregar las tierras a los municipios para tal efecto

³⁹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *op. cit.* pag. 94

Los Arbitrios eran impuestos que percibían los ayuntamientos, tienen su origen en las facultades discrecionales que tenía el Rey, así la ley señalaba que el Rey tenía facultades para que de acuerdo con su libre arbitrio realizara determinadas actividades, esta facultad se le otorgó al Ayuntamiento y se denominó arbitrio y era la facultad por la cual el Ayuntamiento creaba las contribuciones del respectivo Municipio.

Moisés Ochoa Campos, en su libro *El Municipio, su Evolución Institucional*, nos refiere que. "los arbitrios consistían en: Sisas, Derramas, Contribuciones y Concesiones.

La sisa era un impuesto excepcional, destinado a determinada obra o servicio. Por ejemplo, la Ciudad de México, disfrutaba excepcionalmente del derecho de cobrar una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera ahí, para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando ella quedara concluida. Podían hacerse excepciones en el pago de éste impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de la sisa, el vino que el rey daba de limosna a los religiosos de San Francisco.

Las derramas y repartimientos, como todos los arbitrios sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Pero quedaba exceptuada de esa prohibición la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones."⁴⁰

En síntesis, podemos señalar que los municipios coloniales contaban con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los soberanos.

⁴⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, citado por Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. pags. 95 y 96

Por otra parte, la función municipal reguladora de los asuntos económicos se basó en los llamados: "Pósitos y las Alhóndigas." "Los Pósitos que consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con estos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etc. En las épocas de abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, que se hacía efectivo en caso de necesidad pública.

Las Alhóndigas, de tanta tradición municipal, se remontan a la época de dominación árabe en la península española, operaban como almacenes de depósito de granos y semillas. En las alhóndigas se regulaba el precio de aquellos productos. Las Alhóndigas, son precedente importante de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados."⁴¹

2.4. El Municipio en el México Independiente

2.4.1. El Ayuntamiento como Precursor de la Independencia de México

Rolland comenta que "fue el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política".⁴²

El cabildo de la Ciudad de México cuestiona en 1808, las abdicaciones de Bayona, mediante las cuales Carlos IV y su hijo Fernando VII, renunciaron al trono de España a favor de Napoleón, argumentando que dichas renunciaciones eran nulas porque no fueron voluntarias sino forzadas, porque iban en contra del derecho que tienen los pueblos para darse sus propias instituciones.

Este cabildo recomendó que el virrey debiera seguir gobernando y la Nueva España mantenerse independiente de la dominación francesa. Pidió al virrey hacer

⁴¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. op. cit. pag. 59

⁴² ROLLAND, M.C., citado por Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. pag. 102

caso omiso de las ordenes de la península hasta en tanto no se reestableciera la situación de la Corona española y reasumiera sus derechos.

El Ayuntamiento adoptó el papel de líder, el virrey Iturrigaray manifestó su interés de apoyar las peticiones del cabildo y su simpatía por la organización de juntas en la Nueva España que sustituyeran al gobierno usurpador del trono español, pues el sabía perfectamente que al existir un nuevo gobierno, su nombramiento sería paulatinamente revocado, además de los intereses personales que se pudieran menoscabar con tal remoción de funciones.

Así como en Veracruz fue el Derecho Municipal la base legal de la Conquista en 1519, sería en 1808, con el Cabildo de la Ciudad de México, un nuevo elemento que alentó la soberanía sobre la Península, marcando el precedente impulsor de la lucha de independencia.

2.4.2. Los Municipios y la Lucha de Independencia

El cura Miguel Hidalgo I. Costilla tenía un enorme respeto a las organizaciones y corporaciones municipales. Muestra de lo anterior fue la actitud asumida por el caudillo religioso a pocas horas del inicio de la lucha. En efecto, después del histórico grito de independencia, el 17 de septiembre de 1810 en la Ciudad de San Miguel el Grande, ahora San Miguel Allende, Hidalgo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública. Al efecto se integró una junta directiva, que podemos catalogar como un verdadero y nuevo Ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo presidía, hermano de Juan Aldama; además se integraron Don Felipe González, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Benito de Torres, entre otros.⁴³

Pocos días después, el 22 de septiembre de 1810 en la ciudad de Celaya, Hidalgo convocó a los miembros del Ayuntamiento. El nuevo Ayuntamiento de

⁴³ QUINTANA ROLDAN, Carlos I., op. cit. pag. 61

Celaya confirmó inmediatamente los nombramientos hechos por las tropas a Hidalgo como Capitán General, a Allende como Teniente General y a Aldama como Mariscal. Al llegar a Guanajuato actuó Hidalgo de la misma forma y una vez que dictó las medidas más urgentes, se presentó al Cabildo de la ciudad.

Otro hecho importante que se debe destacar en el proceso de inicio de la independencia es la abolición de la esclavitud por decreto del Cura Hidalgo publicado en Guadalajara el 29 de noviembre de 1810. Cabe señalar como importante precedente, que por instrucciones de Hidalgo, Don Mariano Anzorena, nombrado intendente del Cabildo de Michoacán, elaboró y publicó en la nueva Valladolid un decreto de abolición de la esclavitud para aquella demarcación, cuyo incumplimiento mandaba castigar con pena de muerte y confiscación de todos los bienes del infractor.

Pasados estos primeros acontecimientos y recuperado el poder virreinal, no tardaron las acciones represivas en contra de los nuevos ayuntamientos. Debido a ello, muchos otros se apresuraron, con una actitud servil, a reiterar su obediencia al Virrey y a las autoridades españolas.

2.5. Diversos Ordenamientos que rigieron al Municipio de 1812 a 1910

Constitución de Cádiz

La Constitución española de Cádiz (1812) debe considerarse como antecedente importante, pues si bien es cierto que en nuestro país tuvo escasa vigencia, también lo es que ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio mexicano.

Esta Constitución regula al Municipio en sus artículos 309 al 323 y representa un esfuerzo importante para hacer surgir una organización que esta figura tuvo. En dichos artículos, se regula al Ayuntamiento como órgano de gobierno local, en donde se destacan aspectos como que cada Ayuntamiento estará compuesto por un Alcalde, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo

hubiere, así como los requisitos mínimos para cubrir los referidos cargos. Asimismo, determina algunos servicios públicos que correrán a cargo de los Ayuntamientos.

La parte negativa de la Constitución de Cádiz, fue el hecho de la implementación de Jefes Políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía. Los Jefes Políticos presidían el gobierno de los Municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisa la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los Ayuntamientos.

Constitución de 1836

También conocida como La Constitución de las Siete Leyes, toda vez que el Constituyente de aquel entonces dividió la Nueva Ley Fundamental en Siete Estatutos; la Ley Sexta ordenaba la división del territorio de la Republica y el gobierno interior de sus pueblos, estableciendo que el país se dividiría en Departamentos, éstos en Distritos, los cuales a su vez, se dividirían en Partidos⁴⁴.

Los Ayuntamientos eran electos popularmente. Para ser integrante del Ayuntamiento, además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad, y de edad, había uno económico, en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjera más de 500 pesos anuales. Los alcaldes de los Municipios ejercían funciones jurisdiccionales. Se establecieron los Prefectos y subprefectos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, aunque éste quedo opacado por los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la centralización del poder.

⁴⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, citado por Quintana Roldan, Carlos F. op. cit. pag. 67

La Constitución de 1857 y el Municipio

Teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayala, la Constitución promulgada el 11 de marzo de 1857, se refiere a varios aspectos de índole municipal, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados. Podemos citar como ejemplo el artículo 31, fracción II diciendo que es obligación de todo mexicano a contribuir con los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes. Otro ejemplo es el artículo 36 de la referida Carta Magna, al señalar que son obligaciones del ciudadano de la República, la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Ciertamente, la Constitución de 1857, en materia municipal, no estipuló sino las generalidades ya transcritas. El artículo 117 de aquel ordenamiento legal precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados, y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

Este ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Hamburgo tuvo una vigencia muy efímera y limitada en las áreas dominadas por el Imperio, gracias a la tenaz lucha de Don Benito Juárez que habría de impedir su mayor vigencia. Los preceptos más importantes que se refieren al Municipio están contenidos del artículo 36 al 44. Podemos señalar que el Imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

El Municipio en el Porfirato

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió absolutamente al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los Municipios. La autonomía de los Municipios era letra muerta en las leyes; no existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de los gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

2.6. La Constitución de 1917 y el Municipio

2.6.1. Época Prerrevolucionaria

Hemos visto como en algunas Constituciones no se instituyó al Municipio de manera expresa, se refieren a él de una u otra forma dando por hecho, que las Constituciones locales lo establecerían y lo regularían, sin embargo, dichas entidades Federativas no le otorgaban libertad ni un gobierno autónomo a sus municipios. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno federal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad donde se encontraran, aunque generalmente eran conocidos como Jefes Políticos o Prefectos y cuyas funciones principales eran las de ser autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, sujetar y centralizar la actividad municipal a la voluntad del gobernador e impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía controlando las elecciones.

Por esto los Jefes Políticos representaban la dictadura y el absolutismo de los municipios, por ello la lucha fue en contra de ellos, en los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva de los municipios. Por ello la libertad municipal fue uno de los postulados

fundamentales de la revolución, ideal que está latente en los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios a principios del siglo XX, cuyas tendencias eran unánimes en abogar por la emancipación municipal que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

2.6.2. El Congreso Constituyente 1916-1917

El Municipio es, sin lugar a dudas, una de las más grandes conquistas de la revolución. como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos suyos para la atención de todas sus necesidades, desplazando así a la influencia que ejercían los gobernadores de los Estados, con una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla.

El proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la formula propuesta por el mismo Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. quedando proyectado de la siguiente manera:

Art. 115.- Los Estados adoptaran para su régimen interior, la formula de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

Después de acalorados debates sobre el tema, el Constituyente adiciono el artículo 115 el miércoles 24 de enero de 1917, quedando de la siguiente manera:

Art. 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, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

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 más de cuatro años.

2.6.3. Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional

Once reformas o adiciones a la fecha, ha sufrido el artículo 115 de nuestra Carta Magna; estas son:

a) La primera reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consistió en modificar el número de representantes en las legislaturas locales que debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado y no menor a 15 diputados; abriendo así mas espacios políticos que se verían reflejados en los Municipios.

b) La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo a bien precisar el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos, la reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los Ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes.

c) La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la

fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en sus cargos hasta cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos mandatarios podría ser hasta de seis años, situación estipulada actualmente en el artículo 116 de nuestra Constitución.

d) Uno de los hechos más importantes en la vida política de nuestro país, fue la cuarta reforma al artículo 115 constitucional (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947), ya que otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser electa. Textualmente la reforma indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera vez en la Carta Magna se otorgaba este derecho fundamental para la participación ciudadana a la mujer mexicana.

e) Sin embargo, la quinta reforma (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) suprimió el texto que se transcribió en el párrafo anterior para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha con relación al artículo 34 constitucional, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

f) La sexta reforma (Diario Oficial del 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 (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objetivo otra adición al multicitado artículo, a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

h) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, la octava reforma se constituye como la más importante en cuanto al contenido del artículo 115, de hecho se cambió casi por completo el texto del referido artículo, ya que convirtió a sus entonces cinco fracciones en diez, trascendiendo favorablemente en materia política, financiera y administrativa para los municipios mexicanos. Estas reformas afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio. Las materias que se regularon fueron las siguientes:

Servicios Públicos

Anteriormente no se había definido con precisión el radio de acción municipal sobre los servicios públicos. El Maestro Serra Rojas calificaba de "Teoría difícil la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de municipal".⁴⁵ Era ya una necesidad expuesta reiteradamente en diversos foros el delimitar el ámbito de competencia del Municipio precisándole cuáles son los servicios públicos a su cargo.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se deja a criterio de las Legislaturas locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los Estados.

Seguridad Jurídica de los Ayuntamientos

Era una necesidad el establecimiento de reglas para la independencia del Ayuntamiento con la entidad Federativa correspondiente, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la preservación de las autoridades Municipales de injerencias ajenas al mandato conferido por el pueblo.

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, pag. 591

Para resolver esta cuestión, se adicionaron tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de algunos de sus miembros. Se establece que las causas graves por la cuales puede declararse esta situación deberán de ser señaladas en la Legislatura local, consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la Legislatura del Estado correspondiente y que la declaración debía efectuarse por al menos dos terceras partes de sus integrantes.

Representación Proporcional

El maestro Tena Ramírez califica al Municipio como "Escuela primaria de la democracia",⁴⁶ por la participación directa de sus habitantes en las decisiones fundamentales. Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, democratizando así la gestión de los Ayuntamientos. De esta manera se reformó el último párrafo de la fracción VII del artículo 115 constitucional el cual establece:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Hacienda Municipal

Era ineludible garantizar a los Ayuntamientos de los Municipios los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias que posibiliten su desarrollo. Las reformas del 3 de febrero de 1983 contemplaron una redistribución de competencias en materia fiscal. Por ello, entre otros aspectos, se atribuyeron a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como las contribuciones y

⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, pag. 150

otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo. Por lo que respecta a una de sus fuentes fundamentales como son las participaciones federales, éstas serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a los montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los Estados

Orden Jurídico

Las reformas de 1983 precisaron la facultad de los Ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la Legislatura local; así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional que fue reformado para consagrar dicha facultad, que a la letra dice:

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Desarrollo Urbano

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar a los Municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en ese campo con medidas que pueden prevenir, regular y en su caso corregir aspectos del desarrollo urbano. Con las reformas de 1983 a la fracción V del artículo 115, el Ayuntamiento puede prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos y además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esta planeación.

i) La novena reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo lugar con objeto de cambiar al artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como actualmente se encuentra el texto vigente.

j) La décima reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Contiene importantes transformaciones al concepto del Municipio; establece al Ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a facultades y competencias territoriales del Municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del Municipio, precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos.

k) La mas reciente reforma al artículo 115 constitucional, décima primera, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001, se refiere a la denominada "Ley Indígena" aprobada por el Congreso de la Unión a finales de abril de 2001 y toca aspectos municipales. Al respecto se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115, que señala:

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos legales que prevenga la ley.

Esta reforma fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados "derecho y cultura indígenas", que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, el derecho de libre determinación, acuerdo que no pudo ser cumplimentado por el gobierno Federal, porque consideró que se ponían en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional, la integridad del territorio y los derechos de todos los mexicanos. Finalmente sólo se le agregó un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde se reduce a las comunidades indígenas a la competencia municipal.

2.7. Conformación de los Municipios del Estado de México

A continuación se plantea una breve reseña de la creación y acontecimientos importantes de varios de los 125 municipios⁴⁷ (excluyendo al Municipio de Tlalnepantla, por ser materia del siguiente subtema) que actualmente integran en su conjunto la Entidad Federativa del Estado de México, información recabada de la Enciclopedia de los Municipios del Estado de México en la página oficial del gobierno del Estado de México⁴⁸. Cabe resaltar que la mayoría de los Municipios consultados nacen a la par con el Estado de México a partir de 1824, caracterizando la segregación de algunos municipios a favor de otros municipios ya establecidos o de reciente creación.

ECATEPEC

El 6 de agosto de 1824, el Congreso Constituyente del Estado de México expidió la ley en que se designaba a Ecatepec como distrito Judicial. El 1° de octubre de 1877, la Legislatura del Estado de México decretó que el pueblo de Ecatepec se elevara a la categoría de Villa con el apellido de Morelos, en honor a María Morelos y Pavón, cuyo fusilamiento tuviera lugar en estas tierras en 1822. Es a partir de 1980 cuando se eleva a categoría de ciudad la Villa conocida con el nombre de Ecatepec de Morelos.

TECAMAC

El 12 de septiembre de 1825 se erige el municipio de Santa Cruz Tecámac, siendo su primer presidente municipal Juan Nepomuceno Obregón. El 5 de diciembre, se realiza la primera sesión de cabildo del H. Ayuntamiento de Tecámac, asentándose la primera acta ese día, preside la municipalidad de Tecámac el alcalde primero C. Juan Nepomuceno Obregón.

Diez años después, se analiza la exposición de motivos dada en la ciudad de Toluca por los representantes del Estado al Congreso General sobre la adopción del

⁴⁷ Véase la totalidad de los 125 Municipios del Estado de México en el Anexo A de este Proyecto.

⁴⁸ Enciclopedia de los Municipios del Estado de México, dirección en Internet: www.edomex.gob.mx

sistema representativo popular central, el Ayuntamiento de Tecámac secunda la mencionada exposición con base en los sólidos fundamentos en que se apoya.

Se determinan las secciones electorales del municipio: Primera Tecámac, San Pablo Tecalco, hacienda San Martín, Santa Ana y la Redonda; Segunda Ozumbilla, San Pedro Atzompa, San Francisco; Tercera San Jerónimo y su anexo el barrio de San Pedro, Santa María y Santo Domingo Ajoloapan; Cuarta San Bartolomé Cuautlalpan. En 1944, se recibe un ejemplar de la Gaceta del Gobierno en que aparece publicado el Decreto No. 44, por el cual se da a conocer que en lo sucesivo el municipio será reconocido con el nombre de Tecámac de Felipe Villanueva.

AXAPUSCO

El 16 de diciembre de 1825 y por decreto del Congreso del Estado de México, Axapusco aparece como ayuntamiento dependiente de la prefectura de México y con cabecera de partido en Teotihuacán, sin embargo en el listado de 1826 no aparece ya dentro de los municipios que realizaron elecciones y quizás se debió a que no contaba con los 4000 habitantes que se necesitaban para ello.

Con Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la república en 1873, y siendo gobernador del Estado de México el licenciado Albérto García, la legislatura local erige como municipio a Axapusco, y de acuerdo con el censo contaba con 4,252 habitantes, siendo 2,187 hombre y 2,066 mujeres, y teniendo como presidente municipal el señor Blas López.

OTUMBA

En 1824 Otumba perteneció al distrito de Tulancingo; en 1825 por decreto, el partido de Otumba se extingue y pasó a pertenecer al partido de San Juan Teotihuacán. El Congreso Constituyente decretó el 12 de octubre de 1861 que el Estado de México comprendía 27 distritos y dentro de ellos estaba Otumba.

El 14 de noviembre del mismo año se decretó que a las cabeceras de distrito se les designaba con título de Villa. El Congreso expide el 14 de octubre de 1870 el decreto 31, reformando que el territorio del Estado México comprendía 16 distritos entre ellos Otumba. El 9 de abril se presenta un proyecto ante la Cámara para que se

traslade la cabecera del distrito político, judicial y rentístico de Otumba a la municipalidad de San Juan Teotihuacán, dicho proyecto se aprobó el 15 de abril del mismo año y se trasladó el 4 de mayo de 1875. Conforme al decreto 13 del 26 de abril de 1877, artículo noveno dice: "Se deroga el decreto 93 de abril 29 de 1875 que del distrito de Otumba y algunas otras poblaciones formó dos distritos políticos, judiciales y rentísticos con los nombres de Matamoros y Terán, los pueblos que en la actualidad forman esos dos distritos volverán a pertenecer a los de que formaban parte al tiempo de la erección de los referidos distritos, con las modificaciones siguientes: la municipalidad de San Juan Teotihuacan se agrega al distrito de Texcoco, la cabecera del distrito de Otumba con los pueblos que se le reincorporen y que antes pertenecían a él, será la población del mismo nombre; el 26 de abril de 1877 aprobó el Congreso que en lo sucesivo Otumba se eleva a rango de ciudad, llamándose Otumba de Gómez Farías. La XXVI Legislatura del estado expide un decreto el 18 de noviembre de 1917 por medio del cual se formula la división política estatal, en su artículo 9º dice que: el Estado de México se divide en 16 distritos judiciales entre ellos Otumba.

NAUCALPÁN

En 1826, se efectuó la erección de Naucalpan. Apareció en la *Memoria* que el gobernador Melchor Múzquiz presentó ese año a la Legislatura del Estado. El Congreso de la entidad de 1874 concede al pueblo de San Bartolo Naucalpan el título de "Villa de Juárez". En 1899, el pueblo de Santa Cruz del Monte se agrega a la municipalidad de Naucalpán de Juárez. Ya en el siglo XX, en 1957 Naucalpan de Juárez adquirió la categoría de ciudad; en esa misma fecha se funda Ciudad Satélite. En 1976, la legislatura estatal decreta que el municipio se denominará "Naucalpan de Juárez", convirtiéndose en uno de los Municipios mas industrializados del país. Ese año en los anexos del santuario, se estableció el seminario en Los Remedios

ATIZAPÁN

El actual territorio de Atizapán pertenecía a la municipalidad de Monte Bajo y al municipio de Tlalnepantla, hasta que el 31 de agosto de 1874, el Congreso del Libre

y Soberano Estado de México emite el Decreto No. 30 formado por el gobernador Alberto García, mediante el cual se crea “un nuevo municipio en el Distrito de Tlalnepantla, compuesto por los pueblos de San Francisco Atizapán, San Mateo Tecoloapa y Calacoaya, de las haciendas del Pedregal, San Mateo, de los ranchos Chiluca y La Condesa pertenecientes ahora al municipio de Tlalnepantla, y de la hacienda de Saavedra, los ranchos Blanco, Viejo y de los correspondientes hoy a la municipalidad de Monte Bajo, el nuevo municipio llevará el nombre de Zaragoza y su cabecera será el pueblo de San Francisco Atizapán. Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciéndolo imprimir, publicar, circular, ejercer y ejecutar”.

Este decreto entró en vigor el 3 de septiembre de 1874, motivo por el cual esta fecha se toma como la erección del municipio. En esta época, los límites territoriales del nuevo municipio se fijaron en los siguientes términos: al norte, colindaba con La Colmena, Monte Bajo, hacienda de Guadalupe, Lechería de Tultitlán; al sur, con Santa Mónica y El Cristo; al oriente, con la hacienda de San Javier, Tulpan, La Blanca y San Andrés; al poniente, hacienda la Bata, Santa Ana Xilotzingo y hacienda La Encarnación. Cabe decir que al momento de la fundación del municipio, era presidente de la República don Sebastián Lerdo de Tejada.

NICOLÁS ROMERO

Actualmente al municipio se conoce con el nombre de Nicolás Romero. Este nombre lo lleva para honrar la memoria del coronel Nicolás Romero, quien participó en la llamada Guerra de Reforma al lado de las fuerzas juaristas.

Al municipio se le ha conocido, con los siguientes nombres: Azcapotzaltongo, en la época prehispánica; San Pedro Azcapotzaltongo, durante casi todo el periodo colonial; Monte Bajo, de 1821 al 18 de Abril de 1898, en que por decreto No. 38 de la Legislatura Local, la cabecera municipal de Monte Bajo, conocida como pueblo del mismo nombre, es elevado a la categoría de villa y se le denomina Villa Nicolás Romero. Es a partir de 1900, en que al municipio se le principia a llamar Nicolás Romero, nombre que hasta la fecha conserva. Aunque se debe aclarar que no existe un decreto que cambie el anterior nombre de municipio de Monte Bajo. El 11 de

septiembre de 1998, por decreto No. 63 de la Legislatura Local, y por gestiones del Ayuntamiento 1997/2000, la cabecera municipal fue elevada a la categoría de ciudad y actualmente se conoce como Ciudad Nicolás Romero.

ALMOLOYA DE JUAREZ

En el año de 1820 el municipio de Almoloya se segregó de la provincia de Metepec y en 1826 fue erigido municipio con base al decreto número 36 del 9 de febrero de 1825, siendo gobernador don Melchor Muzquiz denominándose Almoloya el Grande; el 16 de marzo de 1874, siendo gobernador Alberto García, expidió el decreto número 4 que cambió la denominación de Almoloya el Grande por el de distrito de Almoloya de Juárez, derogándolo el 26 de abril de 1877 mediante decreto número 13 el gobernador general Juan N. Mirafuentes, sobreviviendo la municipalidad de Almoloya sin el apellido de Juárez dado al distrito. Siendo gobernador el coronel José Vicente Villada, el 14 de octubre de 1892 expidió el decreto número 70 llamando nuevamente a la municipalidad Almoloya de Juárez, nombre que ostenta hasta la fecha.

COACALCO

La creación del municipio de Coacalco, pone fin a 343 años de dependencia de Ecatepec. Por tradición sabemos que algunos vecinos se organizaron a fin de hacer saber a las autoridades del estado de México la intención de conformarse en municipio. En la misma época Xalostoc y Santa Clara pretendían separarse de Ecatepec, sin embargo, el Sr. José, María Guerrero conocía al Lic. Manuel Alas, quien fue Gobernador del Estado de México en 1861, y él asesora para formar el Municipio de Coacalco. El decreto lo firma el General Felipe Berriozábal, gobernador del Estado de México el 12 de febrero de 1862. La primera sesión de cabildo se realiza en una casa particular. El 15 de febrero del mismo año se inició la construcción de la presidencia municipal. El 25 de mayo de 1963 la presidencia municipal se instala en lo que actualmente es la casa de Cultura.

CUAUTITLÁN

A partir de 1930 Villa de Cuautitlán empezó a modernizar sus servicios de infraestructura; ya había electricidad y se iniciaban los trabajos de drenaje, poco después se iniciaron las obras para dotar de agua potable a la población. Entre 1951 y 1957, Cuautitlán contaba con una Villa, 7 pueblos, 3 barrios, 6 haciendas, 38 ranchos, una ranchería y 2 colonias. La vocación agrícola del municipio fue transformada seriamente a partir del periodo gubernamental del doctor Gustavo Baz Prada, y muchos terrenos agrícolas cedieron su lugar a la gran industria. Un factor que favoreció de manera decisiva el desarrollo de la planta industrial de Cuautitlán fue la autopista México-Querétaro. Es en 1968, dados los cambios y crecimiento acelerado que presentó la Villa de Cuautitlán, se le otorga la categoría de ciudad. El acelerado desarrollo industrial, en la década de los setenta, propició una alta inmigración de otros estados, lo que acarreó grandes problemas: carencia de vivienda, asentamientos irregulares, insuficiencia en los servicios públicos y de infraestructura.

Uno de los acontecimientos más importantes del presente siglo que alteró el desarrollo económico y social de Cuautitlán, fue la creación del municipio 121, llamado Cuautitlán Izcalli, el cual, según el decreto número 50, expedido por el congreso local el 23 de junio de 1973, se erigió con territorios de los municipios de Cuautitlán, Tepetzotlán y Tultitlán. Con esa medida, tomada con la intención de armonizar el desarrollo nacional, Cuautitlán cedió más de la mitad de su territorio, lo que le ocasionó pérdidas de recursos naturales, humanos y de una gran cantidad de ingresos que obtenía a través de la recaudación de impuestos

NEZAHUALCÓYOTL

En 1960 la Federación de Colonos del ex-vaso de Texcoco solicitó al gobernador Gustavo Baz su separación del municipio de Chimalhuacán y la creación de un nuevo municipio. Aducían que los 80 mil habitantes aspiraban a tener una vida social y política autónoma. En enero de 1961 insistieron al gobernador Gustavo Baz acerca de la imperiosa necesidad de contar con un régimen municipal propio. El 20 de

febrero de 1963, el gobernador Gustavo Baz sometió a la consideración de los diputados de la XLI Legislatura del Estado de México el proyecto de decreto para erigir el municipio de Nezahualcóyotl. La iniciativa fue aprobada el 3 de abril de 1963. El 18 de abril de 1963 se expidió el decreto 93 de la XLI Legislatura por el que se erige el municipio de Nezahualcóyotl, publicado el sábado 20 del mismo mes en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, siendo gobernador del estado el doctor Gustavo Baz Prada.

CHIMALHUACÁN

Después de haber pertenecido al partido de Chalco, el 4 de enero de 1827, los supremos poderes del Estado se trasladaron a la ciudad de Texcoco, por lo que resulta histórico para Chimalhuacán el haber sido colindante, por breve tiempo, cuatro meses, de la residencia de los poderes del Estado. En la ciudad de Texcoco fue dada la primera Constitución del Estado de México, el 14 de febrero de 1827. El 14 de octubre de 1862, un beneficio muy directo y significativo se desprende de la lucha liberal, El Lic. Benito Juárez declara a favor de Chimalhuacán la propiedad de los terrenos de repartimiento que poseían por adjudicación pero con restricciones.

Ante la imposibilidad, hasta el momento, de conocer el decreto por el que este pueblo se erigió en municipio se ha optado por considerar el año de 1824 como el año de su fundación, debido a un mecanograma consultado en el Archivo General del Estado y que registra las fechas en que se constituyen los municipios de la entidad.

AYAPANGO

Ayapango fue elevado a la categoría de municipio el 13 de mayo de 1868, según decreto número 37 del Congreso Constitucional del Estado de México, cuyo artículo noveno dice: "Se erige en el distrito de Chalco, el municipio de Ayapango, cuya cabecera será el pueblo de ese nombre, con éste y los de Mihuacán, Pahuacán, Tlamapa, Zentlalpa, San Dieguito, Chalma y haciendas de Tamariz, Bautista y Retana". Este documento fue firmado por el licenciado Cayetano Gómez y Pérez,

gobernador provisional del Estado Libre y Soberano de México y por Manuel María Arévalo, secretario de Hacienda. La situación territorial del municipio cambió, en 1875 Ayapango sufrió pérdidas en sus terrenos, pues los pueblos de Zentlalpan y Santa Isabel Chalma se agregaron a la municipalidad de Amecameca.

MALINALCO

En 1826, Malinalco cumplió con los requisitos para constituirse como un nuevo Municipio y fue ratificado su ayuntamiento por el gobernador Melchor Múzquiz, según consta en la Memoria del 15 de febrero de aquel año; de esta la fecha de erección del municipio de Malinalco corresponde al 1º de enero. En una Memoria presentada en 1834 por el gobernador del Estado de México, Félix Aburto, Malinalco apareció como un pueblo donde ya había ayuntamiento, a él pertenecían San Sebastián, Santa Ana y San Simón el Alto.

2.8. Nacimiento del Municipio de Tlalnepantla en el Estado de México

Con este tema concluimos el capítulo II, en el que, junto con el capítulo anterior, abarcamos las generalidades del Municipio mexicano, hasta llegar al antecedente inmediato como lo es origen del Municipio de Tlalnepantla, del cual se desprende el planteamiento del problema central que persigue el presente trabajo de investigación, y que a partir de este tema introduce de manera concreta y detallada con el desarrollo del conflicto en la Zona Oriente de Tlalnepantla, así como la exposición de los elementos necesarios que configuren un nuevo Municipio en base a la normatividad que los regulen. Dichos temas se analizarán en los capítulos siguientes. Cabe señalar que la presente información fue obtenida a través de la página oficial del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, apenas consultada en noviembre de 2004⁴⁹.

⁴⁹ *Historia de Tlalnepantla*, Dirección en Internet: www.tlalnepantla.gob.mx

Antecedentes

Las raíces históricas del Municipio de Tlalnepantla tienen su origen en la etnia Chichimeca, que venidos del norte del país se establecen en Tenayuca, dejando como muestra de su pasado, la pirámide de Tenayuca. Asimismo, los antecedentes históricos sobre la presencia de los otomíes en el Valle de México son diversos; sin embargo, este grupo étnico se estableció en diferentes lugares como Coatlichán, Tepotztlán, Quanaxcan, Chiapan, Axocopan, Hueyepochtla. En esta emigración algunos grupos se quedaron en otros lugares atractivos para establecerse, tal vez sea el caso de Teocalhueyacan (hoy San Andrés Atenco). Después de la conquista y establecidos los Franciscanos en la Ciudad de México en 1524, dos de los primeros poblados que visitaron fueron los de Tenayuca y Teocalhueyacan, uno de mexicanos y el otro de otomíes, edificando en ellos capillas; diciendo misa un domingo en el uno y al siguiente en el otro, juntándose ambos vecinos en el que se celebrara, lo que dio motivo a ciertas desavenencias, por lo que los frailes decidieron formar iglesia y convento en un terreno ubicado en medio de ambos poblados; edificando la mitad los mexicanos y la otra mitad los otomíes, formándose un poblado que se le dio el nombre de "Tierra de En medio": TLALNEPANTLA

Tlalli - "Tierra", Nepantla - "Enmedio"

Época Independiente

9 de febrero de 1825.- Tlalnepantla es nombrada cabecera de partido dentro de la prefectura de México, junto con otros cinco partidos (Tultitlán, Azcapotzalco, Jilotzingo, Huixquilucan y Naucalpan).

1837.- Por decreto del 23 de diciembre de ese año, se amplió la superficie del Estado de México y se dividió en trece distritos, quedando Tlalnepantla dentro del distrito de Cuautitlán.

1847.- Siendo Gobernador del Estado de México, el Lic. Francisco Modesto de Olaguibel; en Tlalnepantla, Ignacio Comonfort ocupaba el puesto de prefecto.

1848.- Erección de Tlalnepantla como municipio, el día 11 de octubre de este año, por la legislatura del Estado.

1861.- Tlalnepantla es nombrada de Galeana, en honor al héroe Insurgente Hermenegildo Galeana.

1874.- La legislatura del Estado por decreto del 2 de septiembre de este año, se dispone que Tlalnepantla sea nombrada de Comonfort, en tributo al General Ignacio Comonfort.

Siglo XX

1908.- Tlalnepantla como municipalidad, contaba con 8,109 habitantes y su cabecera contaba con 2,231 habitantes.

1917.- Con base a la Constitución Política del 5 de febrero, el Estado de México fue dividido en 119 municipios, quedando Tlalnepantla como municipio, conservando el nombre de Comonfort.

1948.- Tlalnepantla es elevada al rango de ciudad, el día 13 de septiembre de ese año por decreto del C. gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo Vélez.

23 de diciembre de 1978.- Tlalnepantla es nombrada de Baz, en atención al Dr. Gustavo Baz Prada, hijo ilustre de este lugar. Decreto firmado por el C. Jorge Jiménez Cantú, Gobernador Constitucional del Estado de México.

CAPITULO III

NORMATIVIDAD

*“Nosotros,
que cada uno valemos tanto como vos,
y que juntos valemos más que vos
os reconocemos y os hacemos
nuestro unico rey”.*

Carta de los Fueros de Justicia Mayor de Aragón
dirigida al Monarca Pedro de Aragón III como
agradecimiento a consecuencia de la consagración
de algunos derechos del pueblo español

CAPITULO III

NORMATIVIDAD

En el presente capítulo, revisaremos algunos ordenamientos legales que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos, así como la planeación y urbanismo, en cuanto éstos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.

Estas disposiciones legales servirán como fundamento para decretar la ley específica que daría vida a Ixhuatepec como el Municipio 126 del Estado de México, objetivo principal que persigue la realización de este proyecto.

3.1. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

3.1.1. Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Considerando las diversas reformas que en materia municipal se han hecho al artículo 115 de nuestra Carta Magna, (mismas que analizamos detalladamente en el capítulo anterior), se desprenden las siguientes características del Municipio:

a) Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales, consideradas como personas jurídicas de derecho público que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

b) Se otorga capacidad a los Municipios para contar con el patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

c) Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución el derecho del Municipio para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos. No se permite la existencia de autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno de la Entidad Federativa a que pertenece.

Reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento señalando que tanto los Presidentes municipales así como los regidores síndicos electos en forma directa y popular, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Se establece un procedimiento para

todos los Municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de Ayuntamientos o del mandato de algunos de sus miembros. Quedan estos procedimientos como facultad exclusiva de las Legislaturas locales, siendo indispensable para llevarlo a cabo, contar con la aprobación de, al menos, dos terceras partes de sus diputados, otorgando a los afectados, o sea, Ayuntamientos o miembros de algunos de ellos, de aportar pruebas y hacer los alegatos pertinentes.

d) En cuanto a la autonomía administrativa del Municipio, la Constitución le prevé capacidad de legislativa, en el sentido de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de su ámbito de competencia. El citado artículo expresa las funciones y servicios públicos que corresponden al Municipio, que son:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastros;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito; y,
- Los demás que las legislaturas locales determinen

Se considera la asociación de Municipios quienes podrán coordinarse a este respecto para la más eficaz prestación de los servicios a su cargo. Se le otorgan facultades en materia de zonificación, desarrollo urbano, de reservas territoriales, de utilización de suelo y regularización de la tenencia de la tierra, así como para expedir licencias y permisos de construcción y participar en cuestiones relativas a la creación y administración de reservas ecológicas. Se establece coordinación con los demás niveles de gobierno, al participar en la plantación y regulación de los asentamientos humanos conurbados para que se regule de manera conjunta entre la Federación, las Entidades Federativas y los propios Municipios sobre este fenómeno social.

e) La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Se reglamenta que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual y transitoriamente, esto por un principio de seguridad nacional.

f) Respecto a las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores, la Constitución señala tal relación debe regirse por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

g) En relación a la autonomía financiera, la Constitución determina una libre Administración para que los Municipios puedan hacer de su hacienda, formada por una serie de contribuciones y otros ingresos, así como los rendimientos de sus propios bienes patrimoniales; se establece como parte de la hacienda municipal a los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento, al igual de las participaciones que la Federación deba cubrir a los Municipios, de acuerdo a las bases, montos y plazos que establezca anualmente el Poder Legislativo Estatal. Finalmente, se precisa en la Carta Magna que las Legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Es conveniente citar al emérito maestro Gabino Fraga con relación al contenido del artículo 115 de nuestra Constitución, señalando que: "Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. En consecuencia, el Municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva. De ella

deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar".⁵⁰

Podemos interpretar del anterior concepto, que la configuración del Municipio como un ente dotado de competencias propias, derivadas de su propia autonomía, necesariamente requiere establecer una Ley específica, que regulen los requisitos indispensables y procedimientos y, una vez satisfechos éstos, se constituya como el marco jurídico idóneo para el reconocimiento del nuevo Municipio.

3.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Toda vez que el Municipio que se pretende crear, formaría parte integral del Estado de México, corresponde adecuar la normatividad que rige los conceptos inherentes al Municipio. De tal forma que el primer ordenamiento legal a considerar es la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente el Título Quinto referente al Poder Público Municipal, abarcando de los artículos 112 al 128.

El referido Título Quinto se subdivide en cuatro Capítulos que son:

- I. De los Municipios.
- II. De los Miembros de los Ayuntamientos.
- III. De las atribuciones de los Ayuntamientos.
- IV. De las atribuciones de los presidentes municipales

A continuación analizaremos brevemente cada uno de estos Capítulos.

3.1.2.1. De los Municipios

Comprendidos de los artículos 112 al 118, retoman los mismos principios que la Constitución Federal hace del Municipio, señalando como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre. Se indica también que el gobierno municipal estará a cargo de su Ayuntamiento, sin intervención alguna entre éste y el gobierno del Estado. Remite a determinadas leyes que señalen los Municipios que pertenecen al Estado de México, su denominación, así como sus respectivas cabezas municipales.

⁵⁰ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, pag. 223.

La elección de los Ayuntamientos será mediante sufragio universal, libre secreto y directo de los residentes de los municipios a los cuales pertenezcan. Define al Ayuntamiento como una asamblea deliberante, con autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente, acatando así lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Finalmente, en el artículo 117 de la Constitución local del Estado de México, se integran los Ayuntamientos mediante un Presidente municipal y varios Síndicos y Regidores, cuyo número estará determinado en razón directa de la población del Municipio que representen, adecuándose a la Ley Orgánica Respectiva.

3.1.2.2. De los Miembros de los Ayuntamientos

Capítulo segundo que incluye de los artículos 118 al 121, señalando los requisitos legales para ser integrantes de los Ayuntamientos; su designación se llevará a cabo en una sola elección. Tanto los regidores de mayoría relativa como los de representación proporcional, contarán con los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Se remite a la Ley en la materia, acerca de las atribuciones de los síndicos. Se establece que por cada miembro propietario del Ayuntamiento, deberá elegirse un suplente.

Volviendo al tema de los requisitos para ser miembro, ya sea propietario o suplente del Ayuntamiento, será necesario cumplir con los siguientes lineamientos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el Municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y
- III. Ser de reconocida probidad y buena fe pública

Asimismo, el artículo 120 señala los impedimentos para ser miembros propietarios o suplentes del Ayuntamiento:

- I. Los diputados y senadores del congreso de la Unión;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado;
- III. Los jueces, magistrados, o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los Municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

No obstante, se abre la posibilidad para formar parte del Ayuntamiento a los sujetos contemplados en las fracciones III, IV y V, siempre y cuando se separen de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

El capítulo segundo del Título Quinto de la Constitución local, concluye con el artículo 121, facultando al Ayuntamiento para designar un Secretario para el despacho de los asuntos municipales y cuyas atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

3.1.2.3. Atribuciones de los Ayuntamientos

El Capítulo tercero de esta Constitución local, contiene las atribuciones establecidas además de las señaladas en la Constitución General de la República, específicamente en el artículo 115 fracción III y otras disposiciones legales aplicables.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las

disposiciones de observancia general aplicables. En este sentido, se establece una fecha determinada (5 de febrero de cada año) para promulgar y publicar el Bando Municipal, así como los reglamentos y demás normas necesarias para la organización y el buen funcionamiento del Ayuntamiento; en caso no promulgarse un nuevo bando municipal el día marcado, se publicará y observará el inmediato anterior.

El presente Ordenamiento, en apego a lo dispuesto en la Casta Magna de nuestro país, concede a los Ayuntamientos la libre administración de su hacienda, integrada ésta por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, entre ellos las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Se prohíben las exenciones o subsidios a favor de persona institución alguna respecto a las contribuciones anteriormente citadas, salvo los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los Municipios.

Los Ayuntamientos propondrán a la Legislatura, sus propias cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. También se marca una fecha límite (15 de febrero) para su celebración y tendrá como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Una vez aprobado de forma definitiva el Presupuesto de Egresos, el Presidente Municipal tendrá la obligación de enviarlo al órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el 25 de febrero de cada año.

El gobierno del Estado podrá convenir con los Ayuntamientos, asumir las funciones de la administración municipal, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Un punto importante que se toca en este Capítulo, es el acuerdo entre Ayuntamientos para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

3.1.2.4. Atribuciones de los Presidentes Municipales

Doce son las atribuciones que le otorga el Último Capítulo del Título Quinto de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, mismo que se concentra en el artículo 128 del cual transcribo íntegramente:

Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I.- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III.- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado.
- V. Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva.
- VI. Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal;
- VII. Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- VIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;
- IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- XI. Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento;
- XII. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

3.2. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

El sexenio del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza en el Estado de México se caracterizó, entre otras cosas, por actualizar los ordenamientos legales, que conforman el derecho positivo del Estado de México, especialmente el que regula la vida municipal. En aquel entonces, el gobernador propuso a los Ayuntamientos un programa de apoyo que tiene en ejecución diversas acciones: la revisión, actualización y modernización del marco jurídico que regule a los Municipios; la transferencia de funciones estatales; la creación de organismos municipales para la administración y prestación de servicios y medidas concretas para el mejoramiento de éstas.

El Licenciado Pichardo pagaza justifica la decisión de emprender el diseño de un nuevo marco jurídico para el Municipio del Estado de México, para preservar normas, valores e instituciones políticas fundamentales, introducir innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa más eficaz y articulado, reconociendo en ese ámbito de gobierno, las nuevas demandas políticas y sociales, y propiciar un impulso más vigoroso en la formulación y construcción de los objetivos de bienestar social, cuya realización corresponde a los Municipios y sus Ayuntamientos.

Con base en estos razonamientos, el gobernador del Estado de México, sometió a consideración de la LI Legislatura del Estado, el proyecto de una nueva Ley Orgánica Municipal, del Estado de México, misma que al ser aprobada en 1992, derogó a la otrora Ley Orgánica Municipal, que databa desde 1973.

La vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México, esta constituida por 171 artículos, dividida en siete títulos, que para efectos del desarrollo de este tema, se considerarán los puntos más relevantes.

El Título I denominado "El Municipio" lo integran disposiciones de carácter general, entre ellas las relativas a la naturaleza de esta Ley como ordenamiento de

interés público y su objetivo relativo a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población y la administración pública municipales. Se introduce en este Título que las atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

El artículo cuarto de la referida Ley, nos indica qué para la creación y supresión de Municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus Cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales corresponden a la Legislatura del Estado.

El precepto contenido en dicho artículo, sirve como fundamento legal para que el proyecto de viabilidad para la creación del Municipio de Ixhuatepec sea sometido a la consideración de la Legislatura del Estado.

En el artículo sexto de la ley en cita, nos proporciona la denominación, así como las cabeceras municipales de los 125 Municipios que conforman actualmente al Estado de México. Para efectos de ilustración, en el anexo I de este proyecto, se contemplan, tanto los Municipios como sus Cabeceras municipales del Estado de México. Cabe señalar que una de las consecuencias colaterales que tendría la creación del Municipio de Ixhuatepec en el Estado de México, sería la de reformar el referido artículo a efecto de considerar dicho Municipio como parte integrante de esta Entidad Federativa, proponiendo además a San Juan Ixhuatepec (por su relevancia histórica en la Zona Oriente) como la cabecera municipal del naciente Ayuntamiento.

El Título II de la Ley orgánica Municipal, regula la integración e instalación de los Ayuntamientos. Al término de la gestión administrativa saliente, por conducto del presidente municipal, deberá entregar a la nueva administración, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación con la administración y gobierno municipal. Se deja establecido que la residencia oficial del Ayuntamiento será en la cabecera municipal y que solamente con la aprobación de la

Legislatura ésta podrá trasladarse en forma temporal o permanente a otro lugar del territorio municipal.

Se desarrolla, clarifica y precisa el procedimiento para la realización de los actos administrativos municipales que requieren autorización de la Legislatura, entre otros, obtener créditos o empréstitos adicionales a los autorizados anualmente; enajenar bienes inmuebles del Municipio o cualquier otro acto que implique transmisión de la propiedad de los mismos, su arrendamiento, comodato o usufructo, por un término que exceda al de la gestión del Ayuntamiento, así como la aprobación de planes de desarrollo de localidades de conurbación intermunicipal.

Asimismo, se cubre la laguna existente respecto de las faltas temporales del síndico municipal, al establecerse que serán cubiertas por otro síndico cuando haya más de uno; y que, de no ser así, serán cubiertas por el miembro que designe el propio Ayuntamiento. Adicionalmente, se regula lo concerniente a la suspensión o desaparición de Ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, por parte de la Legislatura, siguiendo los principios que enmarca el párrafo de la fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Título III de la comentada Ley, trata acerca de la Organización del Ayuntamiento, sobresaliendo el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia como son: la representación jurídica del Municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del Ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del Municipio y mando sobre los cuerpos de seguridad municipal y de bomberos.

A los síndicos se les señalan nuevas atribuciones, entre las que destacan las de tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de

resoluciones de las autoridades municipales; funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los Ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia.

Se estipula con toda precisión que la elección de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal debe efectuarse en los plazos que establece la ley y, en su caso, de acuerdo a los calendarios complementarios que determine el Ayuntamiento, señalándose como fecha inicial el último domingo de enero del primer año de la administración municipal y como fecha límite el 21 de marzo del propio año. En este sentido, se amplían los causes de participación para los vecinos, a través de la creación de los Consejos Municipales de Protección Civil como órganos auxiliares de las autoridades para prevenir y enfrentar eventuales casos de desastres.

El Título IV se refiere a las dependencias municipales, que son las instancias del Ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, preservando contenido y denominación de la Secretaría del Ayuntamiento y la tesorería municipal, cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente. Se le otorga al presidente municipal la facultad para crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias existentes, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada Ayuntamiento.

Se establecen requisitos de mayor preparación para los secretarios de los Ayuntamientos toda vez que dichos funcionarios deben contar con la experiencia, capacitación y conocimiento que les faciliten el cumplimiento de sus funciones. De la misma forma, se actualizan los requisitos para ser tesorero municipal, debiendo contar con los conocimientos necesarios para poder desempeñar su cargo, de preferencia que se trate de profesionistas en las áreas económicas o administrativas. En este mismo punto, se precisa el procedimiento para la entrega, por parte del tesorero saliente, y recepción del tesorero actual de la tesorería municipal, acompañado de los estados financieros correspondientes. De una forma clara y precisa se consigna la integración de la hacienda pública municipal que se

compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el Ayuntamiento respectivo.

Se faculta a los Ayuntamientos, par que, si así lo determinan, puedan crear la contraloría municipal; previéndose que cuando no exista este órgano de control, las funciones respectivas serán ejercidas por el síndico del Ayuntamiento. Se incluye un capítulo referente a la planeación, que contiene todo lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y programas municipales.

Se establece que los servicios públicos estarán a cargo de los Municipios y podrán prestarse en forma directa por los Ayuntamientos, sus unidades administrativas, organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros Municipios o con el Estado o mediante concesión a los particulares en base al procedimiento correspondiente. Se incorpora en el rubro de seguridad pública la existencia de cuerpos municipales de tránsito y de bomberos. Finalmente, por lo que se refiere al Capítulo IV, se establece un sistema de mérito y reconocimiento para aquellos servidores públicos municipales que hayan destacado en su actuación.

En el Título V de la multicitada ley, intitulado "De la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos", podemos resumir que el contenido de este título tiene como objeto simplificar y clarificar la interposición de recursos, proponiendo que sea el síndico quien resuelva los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por las autoridades municipales en el recurso de revocación, excepto las del presidente municipal, que serán competencia del Ayuntamiento.

El Título VI de esta Ley, se refiere a la Reglamentación Municipal, en donde se determina la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del Ayuntamiento. Se precisan los contenidos mínimos del Bando municipal que se promulgará en acto solemne y se difundirá, mediante ediciones de amplia circulación, determinándose la aplicación del principio de publicad legal de todos los ordenamientos de observancia

general, el cual consiste en que para que tengan vigencia, deberán publicarse por Bando o en la Gaceta Municipal o del gobierno del Estado de México, según sea el caso.

Para concluir sobre este breve análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Título VII de dicha Ley, trata acerca de los servidores públicos municipales, que, para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quienes son servidores públicos municipales, permitiendo así las aplicaciones de sanciones, si es el caso, a todo aquel servidor que no observe las disposiciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.3. LEY PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El estudio de la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México contemplado sobre este trabajo de investigación, tiene como objeto enunciar los elementos necesarios requeridos por mandato legal para crear el Municipio que se propone, considerando que la Zona Oriente de Tlalneantla cubre satisfactoriamente con los requisitos señalados en la Ley, mismos que desarrollaré mas adelante en los capítulos subsecuentes.

Con el propósito de actualizar las disposiciones a que se refieren los requisitos y al procedimiento legal la creación o supresión de Municipios y la fijación de sus límites en el Estado de México, el 22 de enero de 1996 la LII Legislatura del Estado promulgó la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México. Integrada por tan sólo 16 artículos, la referida Ley señala los requisitos que los centros de población por si solos o unidos deben cumplir para tener la categoría de Municipio. La denominación del nuevo Municipio y la de su cabecera Municipal, esta prevista en la presente ley, situación que no estaba prevista en las disposiciones hasta ahora vigentes. La designación temporal del Ayuntamiento del nuevo Municipio por la Legislatura, a propuesta del gobernador del Estado de México, y la determinación del

tiempo durante el cual habrá de desempeñar sus funciones, es otro aspecto que tampoco se había regulado.

Enfocando concretamente sobre la creación de Municipios, el artículo tercero de la citada Ley, nos indica que es facultad de la Legislatura local, otorgar la categoría de Municipio a los centros de población que por sí solos o unidos a otros cumplan con los siguientes:

I. Que medie solicitud por escrito; como es el caso de este Anteproyecto de viabilidad

II. Tener un censo de población mayor de 40,000 habitantes, o menor de este número, cuando los centros de población compartan un pasado histórico y cultural común, o tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua, o que por otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, ya no respondan a las necesidades de asociación de vecindad con el municipio al que pertenecen. Como mencionaba anteriormente, en los próximos Capítulos desarrollare, apoyado con datos oficiales, que la Zona Oriente de Tlalnepantla cuenta con la población suficiente para cubrir con este requisito; de la misma forma, expondré los preceptos acerca de una demarcación territorial continua, así como una deficiente actividad económica-administrativa que ofrece el Ayuntamiento de Tlalnepantla, que no se adecua a la realidad actual con que se vive en las Colonias que conforman al referida Zona Oriente

III. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal; Si bien es cierto que el grueso de la población en la Zona Oriente de Tlalnepantla es de bajos recursos, también lo es de que se trata de una de las zonas industrializadas (integrada principalmente por gaseras), y, que en conjunto con otros ingresos, podrán sostener con el erario mínimo que necesite el Ayuntamiento de Ixhuatepec, para el buen cumplimiento de sus servicios públicos municipales.

IV. Que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señaladas en diversas disposiciones legales. En este sentido, tentativamente se propone a San Juan Ixhuatepec como la cabecera municipal de Ixhuatepec, además de su relevancia histórica, porque las oficinas administrativas auxiliares del Ayuntamiento de Tlalnepantla se encuentran en esta demarcación; instalaciones que bien podrían formar parte del patrimonio del naciente Municipio, destinando dichos inmuebles para la prestación de los servicios públicos municipales.

V. Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados; situación que sólo con una Administración independiente podría comprender y mejorar significativamente.

El artículo cuarto de la referida Ley, nos menciona que la solicitud de creación de un Municipio deberá ser dirigida a la Legislatura por el Gobernador del Estado o por los representantes del o los poblados interesados, directamente o a través del titular del Ejecutivo. Complementando este precepto, el artículo quinto nos dice que acompañado a la solicitud de creación de un municipio deberán anexarse:

I. Relación de edificios y terrenos con que se cuente para las oficinas y la prestación de los servicios públicos municipales, así como escuelas, que atiendan al menos la educación preescolar, primaria y secundaria, ubicadas en el poblado como cabecera municipal

II. Descripción de las vías de comunicación entre el poblado que se proponga como cabecera municipal con la capital del Estado y con los demás centros de población que vayan a formar parte del nuevo Municipio

III. Nombres, categorías políticas, censos de población, agropecuarios, comerciales e industriales, según las actividades económicas del poblado o de los poblados que se propongan para la integración del nuevo municipio, así como la descripción de sus perímetros y límites territoriales, y;

IV. Monto aproximado de los ingresos y egresos que pueda tener la hacienda pública municipal.

Será menester del ultimo capitulo de este proyecto de viabilidad, el mostrar algunos ejemplos que cumplan con lo requerido en el referido artículo quinto.

Conforme al artículo sexto de la multicitada Ley, la Legislatura del Estado podrá solicitar, tanto al gobernador del Estado de México, a funcionarios municipales, así como a los ciudadanos requirentes, datos adiciones que estime necesarios para resolver sobre la creación del municipio, pudiendo oír a éstos sobre la conveniencia o no, sobre la erección de un nuevo Municipio, es este caso el de Ixhuatepec.

Punto importante será el de resolver en el ultimo capitulo del presente proyecto, el contenido del artículo séptimo de la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, indicando que deberá evitarse que los centros de población afecten su unidad social, cultural o geográfica, se reduzca a menos de 40,000 habitantes del o los Municipios afectados o se disminuyan los ingresos de éstos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública. Sobre este tema, y como Tlalnepantla de Baz sería el Municipio segregado, habría de procurar que las repercusiones, a consecuencia de la erección del Municipio de Ixhuatepec, no afectasen de tal manera que el Ayuntamiento de Tlalnepantla quedará ampliamente mermado, y que por tal razón no pudiera cumplir de manera satisfactoria en la ejecución de los servicios públicos para con los habitantes que permanecen en el Municipio de Tlalnepantla.

Cumplidos los requisitos antes mencionados, el artículo octavo establece que la Legislatura procederá a decretar la creación del Municipio, señalando su cabecera municipal y dar a éstos el nombre correspondiente. Motivo por el cual la creación de Ixhuatepec, contemplado como el Municipio 126 del Estado de México, deberá sustentarse por un ordenamiento legal específico, decretado por la Legislatura local, y cuyo Ayuntamiento responda a las necesidades de la hasta entonces Zona Oriente de Tlalnepantla de Baz. El artículo noveno de Ley en estudio, amplía este punto, precisando que el Ayuntamiento del nuevo Municipio será designado por la Legislatura a propuesta del gobernador, el cual fungirá funciones hasta la fecha en que deba tomar posesión el que resulte electo en elecciones municipales que se

realicen conforme a los plazos y términos señalados en las disposiciones electorales respectivas.

Los artículos 10 y 11 de la citada ley, tratan acerca de la supresión de Municipios, estableciendo que el Ejecutivo del Estado de México o el Ayuntamiento correspondiente, podrán solicitar a la Legislatura la supresión de un Municipio determinado, cuando exista incapacidad económica para el sostenimiento de su administración o la notoria disminución de sus habitantes. Una vez acordado la desaparición de un Municipio, la Legislatura determinará a cual o cuales de los Municipios colindantes se agregarán los centros de población y territorio que lo formaban, tratando de cuidar su unidad social, cultural o geográfica.

Para finalizar con el Capítulo III, hacemos mención de los restantes artículos de la Ley para la Creación de Municipios (artículos 12 al 16) referente a la fijación de límites Municipales, dando facultad a los Municipios del Estado de México, para arreglar en ellos mismos sus respectivos límites, a través de convenios pactados, sometiéndose estos a la Legislatura para su debida aprobación, y una vez aprobados, deberán publicarse en la Gaceta del Gobierno. En caso de no existir acuerdo entre los Municipios afectados por cuestiones limítrofes, serán resueltas por el Poder Legislativo del Estado

Las resoluciones de la Legislatura por las que se ponga fin a los conflictos de límites municipales, así como los convenios que hayan sido aprobados, no admitirán recurso o medio de defensa alguno.

CAPITULO IV

DISYUNTIVAS DE LA ZONA PONIENTE CON EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA

Ninguna autoridad ha progresado permanentemente sino aquella en la cual tuvo lugar un conflicto entre las autoridades espirituales y temporales; entre las clases militares y las trabajadoras; entre el rey y el pueblo.

J.S. Mill

CAPITULO IV

DISYUNTIVAS DE LA ZONA ORIENTE CON EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

El desarrollo del Capítulo cuarto tiene por objeto ubicar el escenario desfavorable que se vive en las colonias que en su conjunto integran la denominada Zona Oriente del Municipio de Tlalnepantla de Baz, problemática que se presenta desde el origen mismo del referido Municipio; denunciar la preocupante tendencia que tienen los Ayuntamientos en turno, de agraciarse con los servicios públicos a las colonias circunvecinas a la cabecera municipal, mientras que a la Zona Oriente, salvo en contados casos, el rezago en los servicios públicos municipales es ciertamente considerable.

Asimismo, se tratará de demostrar que la Coordinación de Gobierno Zona Oriente como unidad administrativa del Ayuntamiento de Tlalnepantla, quedó por demás rebasada para poder satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores, responsabilidad inherente a la administración pública municipal, y que ha motivado en distintos momentos y por grupos sociales y políticos de la misma entidad, a formular varias propuestas que hayan sugerido elevar el rango de la Zona Oriente a Municipio Libre, incorporando a los que actualmente integran el Estado de México.

4.1. Situación geográfica de la Zona Oriente de Tlalnepantla de Baz

Los terrenos correspondientes al Municipio de Tlalnepantla de Baz se sitúan geográficamente al noroeste del Estado de México; debemos mencionar que este Municipio, caso único dentro de la estructura geográfica de los Municipios del Valle de México, está constituido por dos zonas no contiguas, interrumpidas por una entrante de la Delegación Gustavo A. Madero, perteneciente al Distrito Federal.

De tal manera que el Municipio de Tlalnepantla se divide en dos territorios conocidos como Zona Poniente y Zona Oriente, cruzando entre ambas, una faja de tierra perteneciente al Distrito Federal.⁵¹

La causa de tal segmentación no es muy conocida, por lo cual es necesario hacer un poco de historia acerca del origen de este caso. El tema lo amerita por ser único y casi insólito en la historia de la gran cantidad de Municipios que conforman la geografía del Estado de México. Para tal propósito, citaremos al historiador Guillermo Padilla, que al respecto dice:

"En 1603 se insistió en el ajuste de tierras y de agua, creándose y confiscando mercedes. Desde entonces datan los pueblos de Santa María Cuatepec, Santa Magdalena Cuatloyac, San Bartolomé, Santa María Ticomán, Santiago Atepetlac, Los Reyes, San Pedro Xalpa, San Juan Ixtacala y Tenayauca, así como los barrios de San Miguel Chalmilla o Chalma, Santa Cecilia Acatitlán, San Felipe, Santiaguito y San Rafael; las haciendas de San José de la Escalera, de Santa Cruz, San Joaquín y Santa Mónica. Con el correr del tiempo surgirían serias dificultades de límites, como más adelante se verá.

En 1824 el gobierno Federal y el gobierno del Estado nombran peritos para designar los límites de aquellos lugares, habiendo surgido entonces serias dificultades para realizar el deslinde. Por aquel tiempo, el Distrito Federal, en el que residían los Supremos Poderes de la Unión, estaba comprendido dentro de un círculo cuyo centro era la Plaza Mayor y su radio de dos leguas.

En 1832 se había ordenado la rectificación de límites entre el Estado de México y el Distrito Federal, por motivo de que éstos eran imprecisos. Este asunto de límites se prolongó indefinidamente, con el consiguiente perjuicio para el Estado de

⁵¹ Véase mapa geográfico en el Anexo B de este Proyecto

México, que se quejaba de no percibir las rentas que debieran darle los pueblos que ilegalmente permanecían sujetos a la obediencia del gobierno de la Unión.

En 1837, en que la superficie del Estado de México fue ampliada y dividida en trece distritos, Tlalnepantla quedó dentro del distrito de Cuautitlán. Posteriormente el Estado de México fue dividido en ocho distritos, siendo uno de ellos Tlalnepantla.

La medición del radio del Distrito Federal continuaba siendo motivo de frecuentes disputas entre el Estado de México y el Gobierno de la Unión, debido a que sus límites precisos nunca llegaron a localizarse de una manera convincente. El 11 de octubre de 1848, la H. Legislatura del Estado de México, por decreto número 92, erige a Tlalnepantla en Municipio. Y es que para ese tiempo nuestra entidad ya contaba con 15 pueblos, seis haciendas y 17 ranchos. Desde entonces Tlalnepantla sería regido por un Ayuntamiento con un presidente al frente y un cuerpo edilicio. Sin embargo, la antigua problemática acerca de los límites en la parte oriental del naciente Municipio continuaba presente.

Al fin, después de infinidad de conflictos, el año de 1908, mediante una permuta entre el Distrito Federal y el Estado de México, el pueblo de Cuauhtepac, con sus dos barrios, el Alto y el Bajo, pasa a formar parte de la Villa de Guadalupe, Distrito Federal, recibiendo Tlalnepantla, a cambio de ello, el pueblo de Xocoyahualco. En la legalización de predios, originada por aquel trueque de tierras, intervinieron funcionarios del Estado de México y del Distrito Federal.⁵²

De esta forma es como se deja geográficamente separado el pueblo de San Juan Ixhuatpec con la cabecera municipal de Tlalnepantla; evidentemente, en ese entonces no se contempló una explosión demográfica tan significativa que se presentaría tiempo después. Este hecho se ve reflejado al término de la Revolución y con el crecimiento de la Ciudad de México, en donde la zona de Tlalnepantla comienza a aumentar de manera importante su población, así como San Juan

⁵² PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo, *Tlalnepantla de Baz: Monografía Municipal*, pags. 19-21

Ixhauatepec se ve afectado con dicho fenómeno, ocasionando que se invadieran las tierras que se encontraban abandonadas y extendiéndose al sur del río de los Remedios, hasta las faldas del cerro de Isabel Tola; es así que el desarrollo urbano empieza y la estructura vial es trazada en forma paralela a dicho río, hasta donde permitía la topografía ascendente. Quizá lo más conveniente hubiera sido negociar, junto con el pueblo de Cuauatepec, integrar también a San Juan Ixhauatepec al Distrito Federal, pues es a partir de este momento en que los conflictos con Tlalnepantla se han ido incrementando al grado de sentirse una desvinculación con la Zona Oriente.

4.2. Valoración de los servicios públicos municipales en la Zona Oriente

A continuación analizaremos las condiciones actuales de los servicios públicos municipales que presta el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz a la Zona Oriente en contraste con las colonias que geográficamente se encuentran cercanas a la cabecera municipal en donde se concentran la mayoría de las dependencias y oficinas municipales.

La prestación de servicios públicos básicos a nivel municipal requiere un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros organizados adecuadamente. Entre estos recursos se encuentran edificios, instalaciones, maquinaria, mobiliario, entre otros, los cuales demandan inversiones para cumplir los objetivos de calidad y cantidad en la atención de los habitantes. A este conjunto de recursos humanos, financieros y materiales organizados adecuadamente para la prestación de un servicio o la producción de bienes es a lo que genéricamente se denomina *proyecto*.⁵³

En este sentido, el municipalista Enrique Núñez Jiménez, establece la necesidad que tendrían los Ayuntamientos de elaborar un proyecto de inversión en servicios públicos, así como la preparación de de los elementos técnicos (planos,

⁵³ NUÑEZ JIMENEZ, Enrique, *Guía para la preparación de proyectos de servicios públicos municipales*, p. 18

especificaciones, croquis, mapas, etc.) que permitan construir las obras, requiriendo previamente una planeación, programación y realización de una serie de actividades que contribuyan a la satisfacción de los servicios demandados.⁵⁴

Los proyectos de inversión que se llevan a cabo en los Municipios se clasifican en:

- *Servicios Públicos.* Son los que se dedican a la prestación de servicios básicos (agua potable, alumbrado, mercados, seguridad pública, etc.).
- *Promoción del desarrollo económico o proyectos productivos.* Son proyectos de inversión para la producción de bienes o servicios especializados, según la rama actividad económica (agropecuarios, industriales, forestales, mineros, etc.).
- *Promoción del desarrollo social e infraestructura.* Están orientados al desarrollo de viviendas, escuelas, unidades de salud comunicaciones y transportes, etc.

Estos proyectos a su vez, puede ser totalmente nuevos, o bien, corresponder a la ampliación, mejoramiento o rehabilitación de los servicios ya disponibles.

Tomando como base lo anterior, el Ayuntamiento de Tlalnepantla no ha llevado a cabo los proyectos o estudios de factibilidad de manera satisfactoria para con las colonias de la Zona Oriente, colonias cuya característica en común es la lejanía que tienen con la cabecera municipal; caso contrario ocurre con las colonias de la Zona Poniente, las cuales gozan de las mejores condiciones que el Ayuntamiento de Tlalnepantla, en ejercicio de sus atribuciones pueda brindarles en materia de desarrollo urbano (las mejores obras públicas están en esta zona y que, por cierto, la administración en turno no pierde oportunidad de darlas a conocer hasta el cansancio en diversos medios de comunicación); el nivel académico de las escuelas públicas ubicadas en la Zona Poniente, dista pero por mucho de sus similares de la

⁵⁴ *ibidem*

Zona Oriente; las colonias aledañas al centro de Tlanepantla cuentan con seguridad pública de primer nivel; así como los servicios públicos con que gozan estas colonias están a la vanguardia con los tiempos que vivimos.

En cambio, para las colonias de la Zona Oriente (hablamos de La Presa, Lázaro Cárdenas, San José, San Isidro, Jorge Jiménez Cantú, La Laguna, entre otras) que como mencionaba en el párrafo anterior, se caracterizan por el distanciamiento con la cabecera municipal, sufren de la deficiencia o carencia de servicios públicos elementales como son el suministro de agua potable que cuando se interrumpe puede llegar a tardarse hasta una semana en reestablecerse; un drenaje seriamente afectado en esta zona, principalmente en época de lluvias; un alumbrado insuficiente que propicia la manifestación de actos delictivos debido a la falta de iluminación en la vía pública durante la noche; el servicio público municipal de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos debiera caracterizarse por ser pronto e inmediato. Desafortunadamente, este servicio no se lleva a cabo con la rapidez deseada, convirtiéndose los residuos sólidos generados de estas colonias, en peligrosos agentes contaminantes de negativa incidencia sobre el ambiente y en consecuencia, en la salud de los habitantes de la Zona Oriente.

Otro de los servicios públicos indispensables es la seguridad pública municipal, en donde la asignación para la Zona Oriente por parte del Ayuntamiento de Tlanepantla, corresponde un limitado cuerpo de seguridad pública (una pequeña estación de bomberos para la región de gaseras más grande del área metropolitana y unas cuantas patrullas para una zona con un alto índice de delictividad), situación por demás alarmante para los que vivimos en las colonias referidas.

El Ayuntamiento de Tlanepantla tampoco contribuye a impulsar los servicios adicionales como son la energía eléctrica o de comunicación telefónica, tan indispensables en la actualidad, que si bien no son atribuciones propias del Municipio, sino a entidades paraestatales o compañías del sector privado, lo cierto es que a la fecha ningún cabildo de Tlanepantla se ha preocupado para trabajar

conjuntamente a efecto de establecer convenios que permitan la presencia de oficinas en la Zona Oriente que atiendan las necesidades de la comunidad, debiendo acudir los colonos a sucursales que se les asigna fuera del Municipio; es el caso de la Compañía de Luz y Fuerza de del Centro, que para la elaboración de un contrato de suministro de energía eléctrica, canaliza a los habitantes de estas colonias a su sucursal de Santa Clara, Municipio de Ecatepec, o empresas como Telmex que, no obstante de contar con un importante centro de atención en el corazón de Tlalnepantla, remite a los colonos de la Zona Oriente para la contratación de su línea telefónica, a su sucursal de Martín Carrera, localizada en la Delegación Gustavo A. Madero, en el Distrito Federal. Prueba irrefutable de la pasividad con que se conduce el Ayuntamiento de Tlalnepantla por no estar interesado en buscar las herramientas que faciliten el enlace entre los gobernados de la Zona Oriente con los concesionarios de estos servicios.

En este orden de ideas, expondremos algunos ejemplos recientes, tanto de obra pública como servicios públicos, considerados en forma enunciativa y no limitativa, demostrando así la preferencia que se ha dado a la zona Poniente de Tlalnepantla en relación con la Zona Oriente del mismo Municipio.

Embovedamiento del Río de los Remedios

En el Gobierno Municipal de Tlalnepantla correspondiente al periodo 2000-2003, encabezado por el entonces presidente municipal Rubén Mendoza Ayala, comenzó el día 18 de agosto de 2000, la realización del embovedamiento del Río de los Remedios con objeto de combatir los problemas de contaminación y olores fétidos. La etapa del entubamiento del río fue una obra licitada internacionalmente y supervisada por BANOBRAS y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto es así porque una parte del costo del embovedamiento es fondeado con recursos provenientes de una línea de crédito otorgada por el BID al Municipio. Vale destacar la participación del Gobierno del Estado de México y de la LIV Legislatura local en apoyar la autorización para que el Gobierno Municipal pudiera contratar esa línea de crédito a pagar en el largo plazo.

Originalmente, la obra del río de los Remedios, contemplaba, de manera conjunta, el saneamiento del río de los Remedios, por medio de dos cajones embovedados y la construcción de una vialidad sobre su cauce, incluido un puente vehicular con una longitud de 800 metros. Además de los beneficios consistentes en evitar la contaminación, insalubridad, marginación e inseguridad, el Ayuntamiento de Tlalnepantla también contemplaba un acceso vial hacia el aeropuerto en Texcoco.⁵⁵ Debido a la cancelación de éste último por parte del gobierno Federal, el gobierno municipal opta por concluir únicamente el embovedamiento del río de los Remedios, pero solo para Zona poniente de Tlalnepantla (se inició ahí por cuestiones evidentemente políticas, debido a los límites territoriales con el Distrito Federal), postergando con fecha indeterminada la parte correspondiente a la Zona Oriente, provocando el malestar para con los vecinos de San Juanico (como se conoce popularmente esta zona) y colonias cercanas.

Seguridad Pública

Toda vez que la seguridad pública, en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval, se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas,⁵⁶ resulta de vital importancia para los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) considerar la seguridad pública como una actividad esencial del Estado mexicano.

Si bien es cierto que los comportamientos criminales y violentos pueden considerarse como característicos de los espacios urbanos, resulta evidente que hay una relación entre el incremento de ciertas expresiones del crimen y la reestructuración industrial, la proliferación de empleos precarios y las carencias económicas bajo las que viven amplios grupos sociales. El Municipio de Tlalnepantla presenta un importante incremento de la delincuencia en los últimos años, sobre todo

⁵⁵ Cuaderno de Trabajo del Gobierno Municipal de Tlalnepantla 2000-2003, ...*A la mitad del camino*, Pág. 39

⁵⁶ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, citado por Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, Pág. 320

de los delitos de tipo patrimonial, en particular el robo de automóviles y el robo en vía pública.

Bajo esta idea, se debe reconocer que Tlalnepantla, principalmente en administraciones recientes, se ha enfocado como objetivo principal, en abatir la delincuencia y preservar la tranquilidad y orden público, pero infructuosa para la Zona oriente pues la disparidad y desproporción en esta materia, comparándola con la Zona Poniente, es particularmente notable. A continuación citó el Primer Informe de Gobierno del actual Presidente Municipal Constitucional, Lic. Ulises Ramírez Núñez, referente a la seguridad pública y procuración de justicia, para posteriormente armar los apuntes conducentes al tema.

"Uno de los objetivos fundamentales de la presente administración es atender, de manera responsable, las demandas de nuestros clientes-ciudadanos, recogidas en la campaña político-electoral, en las reuniones organizadas para definir el Plan de Desarrollo Municipal, y en diferentes procesos de consulta, de opinión pública implementados. De esa manera, reconocimos y asumimos como nuestra, la principal demanda de los habitantes de Tlalnepantla, es decir, el combate frontal a la delincuencia.

La estrategia que seguimos fue marcar como prioridad, en la agenda de gobierno, la modernización del aparato municipal de seguridad pública, mediante la contratación de nuevos elementos, la depuración de los cuerpos policíacos, el incremento del parque vehicular, el diseño y la implementación de operativos especiales, la actualización de equipos y sistemas de información policial, así como la búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación regional y metropolitana para afrontar el problema de la inseguridad. A la par de este proceso de modernización, fueron desarrollados diferentes operativos preventivos, los cuales se han

perfeccionado conforme al avance en la depuración, equipamiento y capacitación de los cuerpos policíacos municipales.⁵⁷

Sin embargo, las posiciones extremas por parte del Ayuntamiento de la zona poniente a la Zona Oriente en el ámbito de seguridad pública, han generado un sentimiento de malestar e inconformidad con los habitantes de Zona Oriente. Mientras que en la cabecera municipal existe un sistema de circuito cerrado de televisión urbano que consta de 16 cámaras remotas de monitoreo⁵⁸, para las 19 colonias de la Zona Oriente, donde inclusive se marca un límite de zona de patrullaje, no se contempla ninguna cámara, misma que lograría una eficiente atención de las emergencias que se pudieran presentar.

En cambio, se han implementado operativos policíacos como el "virtual" toque de queda desde el 4 de junio de al año pasado, que para los quejosos son violatorios de los derechos humanos, ya que se considera un programa represor que sólo se realiza en contra de personas de escasos recursos; el referido operativo no obtuvo ningún resultado importante, como sería el de desarticular una banda delictiva, detener a algún delincuente de alta peligrosidad y tampoco se han reducido los índices delictivos a partir de la implementación de estos operativos. En este sentido, hubo reacciones casi de manera inmediata por parte de Senadores del PRI, PAN y PRD, estableciendo que esa medida es violatoria de las garantías elementales de la población y en lugar de contribuir a abatir la ola de delincuencia, sólo propiciará actos de corrupción de parte de las autoridades policíacas⁵⁹. Respaldo estos comentarios, el todavía Procurador de Justicia del Estado de México, Jesús Alfonso Navarrete Prida, consideró que de aplicarse a partir de la fecha establecida por el Ayuntamiento de Tlalnepantla, se estarían violando las garantías individuales de los ciudadanos, al no permitirles el libre tránsito y se caería en un abuso de autoridad. Situación reflejada en la Zona Oriente, donde elementos de seguridad pública

⁵⁷ *Primer Informe de Gobierno del Presidente Municipal de Tlalnepantla*, Ulises Ramírez Núñez, pag. 14

⁵⁸ Cuaderno de trabajo del Gobierno Municipal de Tlalnepantla 2000-2003 ...*A la mitad del camino* pag. 12

⁵⁹ Opiniones recabadas por Fuerza Informativa Azteca a los Senadores Jesús Galván Muñoz del PAN, Raymundo Cárdenas Hernández del PRD y David Jiménez González del PRI, el día 4 de junio de 2004

Municipal de Tlalnepantla, detenían unidades de transporte público cuyo destino son colonias como San Isidro, San Juanico, La presa o San José, para descender a los usuarios y solicitar explicación del porque su transitar a estas horas de la noche (este operativo comenzó a partir de las 22 horas), exigiendo, además, identificación que acredite su personalidad; el que suscribe puede sustentar dichas aseveraciones, pues yo mismo padecí este "virtual" toque de queda, violatorio de las garantías constitucionales; actualmente, este operativo ya ha sido suspendido por el propio Ayuntamiento.

Otro ejemplo del mejoramiento en el servicio público de tránsito municipal, y que no se ve reflejado en la Zona Oriente, consiste en el cobro de multas mediante terminales electrónicas y en el lugar de los hechos, efectuándose el pago por medio de tarjetas de crédito o débito, con el propósito de erradicar la corrupción y dignificar la imagen del oficial de tránsito municipal.

Este programa funciona de la siguiente manera: en cuanto el agente de tránsito detecté una falta cometida por un conductor, enseguida procederá a teclear el número de placa del vehículo y un minuto después, a través del sistema, podrá obtener información general del automóvil. Una vez comprobado que no hay problemas con el mismo, el oficial procederá a levantar la infracción sin la necesidad de exigir la licencia de manejo, tarjeta de circulación o la placa vehicular. A partir de este momento, automáticamente se generará un folio, motivo por el cual el agente ya no podrá retractarse de levantar la infracción. Luego de todo este proceso, la terminal inalámbrica generará un recibo o comprobante de pago, mismo que deberá ser firmado y recibido por el propio conductor, retirándose del lugar. Es importante hacer énfasis en dos aspectos que ofrece este nuevo método; primero, el número de tarjeta de crédito o débito nunca quedará registrado en ninguna de las terminales; y, segundo, la información que viaja a través de este sistema, ya esta autorizada por las instituciones bancarias.

Lamentablemente, dicha vanguardia tecnológica en el cobro de multas, se encuentra relegado para los agentes asignados en la Zona Oriente, al no contar con tales terminales, pese a contar con una importante vialidad del Río de los Remedios que conecta a la autopista México- Pachuca y antes con la finalización de la Avenida Vallejo y Eje Central; también es increíble que no se cuente con este servicio en las propias oficinas de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal asignadas en la Zona Oriente, en donde inclusive el personal que labora en ellas, ni siquiera conocen a detalle la existencia de dicho programa.

Mejoramiento de la imagen urbana en una sola colonia de 19 que existen en la Zona Oriente de Tlalnepantla

El 25 de abril de 2004, el Alcalde Ulises Ramírez Núñez, inauguró las obras que forman parte del programa de Mejoramiento de la Imagen Urbana en Lomas de San Juan Ixhuatepec, que beneficia de manera directa a 21 mil 200 habitantes. Tras cortar el listón inaugural en la calle Pavón donde lucen las fachadas de decenas de viviendas ya "sin el color gris" y la reconstrucción de 6 mil 500 metros cuadrados de arroyo con concreto hidráulico de 13 centímetros de espesor, además de banquetas, rampas para discapacitados, guarniciones, postes de alumbrado público, dos bahías para transporte y dos plazas cívicas, todo con un valor de cerca de 11 millones de pesos.⁶⁰

Era lo menos que podría esperarse de la actual administración de Tlalnepantla, pues de acuerdo a datos propios del Ayuntamiento, las delegaciones que integran la Zona Oriente son las que exigen un mayor porcentaje en las demandas de la ciudadanía, en materia de obra pública; no obstante, se trata de tan sólo una de 19 colonias de la Zona Oriente que demandan urgentemente la satisfacción de dicha obra pública. Ahora bien, si se trata de justificar que es resultado de apenas un año de la presente gestión administrativa municipal, bajo este razonamiento se contemplaría que el mejoramiento de la Imagen urbana y repavimentación para toda

⁶⁰ Gaceta Municipal N° 15 de fecha 1° de agosto de 2004, *Primer Informe de Gobierno*, pag. 32

la Comunidad de Zona Oriente se llevaría a cabo en un periodo de 18 años; supuesto poco menos que realizable, pues recordemos que un mismo gobierno municipal tiene una vigencia de 3 años, anteponiendo así los intereses políticos sobre la continuidad de programas y acciones de un gobierno saliente con uno entrante.

Cabe subrayar una declaración formulada por el Alcalde Ulises Ramírez en la inauguración del mejoramiento de la Imagen urbana de Lomas de San Juan Ixhuatepec, en el sentido de que "en Tlalnepantla no hay ciudadanos ni de primera ni de segunda. El gobierno municipal trabaja igual para todos." Los colonos de la Zona Oriente bien podríamos interpretar dicho pronunciamiento como un reconocimiento al sentimiento de indiferencia gubernamental que han ejercido todos los Ayuntamientos respecto a las necesidades que se requieren satisfacer en la Zona Oriente de Tlalnepantla. En este mismo evento, anuncia que "esta haciendo la gestión con el Presidente Vicente Fox y el Secretario de Seguridad Pública Federal para que en un mes y medio entre la Policía Federal Preventiva a las áreas con mayor índice de delincuencia en la Zona Oriente del Municipio." Anuncio que solo demuestra la ineficiencia por parte del Ayuntamiento para garantizar el servicio público mayor exigido que es la seguridad pública.

4.3. La figura de la Coordinación de Gobierno de Zona Oriente como dependencia del Ayuntamiento de Tlalnepantla

A continuación expondremos la organización y funcionamiento de la Administración pública municipal enfocada en la Zona Oriente a través de la creación, por acuerdo de cabildo, de una unidad administrativa responsable del servicio público, y que esta incorporada a una dependencia considerada en la estructura administrativa municipal.

Conforme al marco normativo, mismo que vimos en el Capítulo III del presente proyecto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por lo que se refiere al Régimen Administrativo, nos señala 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."⁶¹

Asimismo, "las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus acciones con base en los programas anuales que establezca el Ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal."⁶² También se dispone que "los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine; estos servidores públicos preferentemente serán vecinos del municipio."⁶³ Situación que, al menos en la Coordinación de Gobierno Zona Oriente, en la administración de Ulises Ramírez no se cumple, pues el titular de dicha dependencia, Orlando Rodríguez Romano, tiene su residencia en Valle Dorado, colonia perteneciente a la Zona Poniente de Tlalnepantla.

En el vigente Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, también se refiere a las dependencias y entidades del propio Ayuntamiento, en el sentido de que aquellas "conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal; su estructura orgánica y funciones estarán determinadas en el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal y demás disposiciones legales aplicables."⁶⁴

Dentro de la estructura orgánica administrativa del gobierno municipal de Tlalnepantla, fundamentada en el Reglamento Interno de la Administración Pública

⁶¹ Art. 86 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

⁶² Art. 88 *Ibid.*

⁶³ Art. 90 *Ibidem*

⁶⁴ Art. 21 Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, México.

Municipal de Tlalnepantla, en su artículo 26, nos señala que el Presidente Municipal, para el ejercicio de sus atribuciones, será auxiliado por diversas dependencias, entre ellas la Secretaría de Ayuntamiento, dependencia objeto de estudio para el presente tema.

El artículo 32 del referido reglamento, nos dice que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las acciones de control y evaluación que le corresponden, la Secretaría del Ayuntamiento contará con las siguientes unidades administrativas:

- I. Subsecretaría del Ayuntamiento;
- II. Subsecretaría de Gobierno;
- III. Coordinación de Planeación, Información y Evaluación;
- IV. Secretaría Particular;
- V. Coordinación administrativa; y
- VI. Coordinación Jurídica

Ahora es la Subsecretaría de Gobierno la que nos interesa, teniendo como responsable de esta dependencia, el Subsecretario de Gobierno, quien ente otras atribuciones, tendrá que acordar con el Secretario del ayuntamiento, el despacho de los asuntos que le sean encomendados e informarle de las actividades que realicen las unidades administrativas a su cargo, así como proponer y promover mecanismos de coordinación de acciones que involucren la participación de la Administración Pública Municipal, para atender las demandas de la población.

A su vez, en el artículo 39 del mismo Reglamento, señala que para la atención de los asuntos de la competencia de la Subsecretaría de Gobierno contará con las siguientes unidades administrativas:

- I. Coordinación de Gobierno Zona Oriente
- II. Departamento de Consejos de Participación Ciudadana;
- III. Departamento de Atención a Conflictos y Concertación Política;
- IV. Departamento de Unidades Habitacionales; y
- V. Departamento de Asociaciones de Colonos,

Es hasta en este nivel del complejo organigrama del Ayuntamiento, donde localizamos a la unidad administrativa de la Coordinación de Gobierno de Zona Oriente, equiparándosele con el mismo grado de jerarquía que tiene un Departamento como el de Asociaciones de Unidades Habitacionales, de poca magnitud en la administración pública de Tlalnepantla, horizontalidad que origina la crítica al desinterés e ineficacia administrativa por parte del Ayuntamiento, pues considero que un buen gobierno para la Zona Oriente merece de mayores facultades y recursos para solucionar las necesidades y condiciones particulares que se presentan en este lugar, como son la marginación y vulnerabilidad social, ya que, como veremos enseguida, las actuales atribuciones de la referida unidad administrativa carecen de capacidad de decisión que beneficien de manera directa a la población de la Zona Oriente.

El artículo 40 del multicitado Reglamento, expresa que la Coordinación de Gobierno Zona Oriente ejercerá las atribuciones siguientes:

- I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las funciones encomendadas a la coordinación en Zona Oriente a su cargo;
- II. Formular y proponer al Subsecretario los proyectos de programas anuales de actividades y presupuesto que le corresponda;
- III. Coadyuvar con las dependencias del Gobierno Municipal, a impulsar en la Zona Oriente la modernización y mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la gestión pública municipal;
- IV. Coordinar en la Zona Oriente la aplicación, difusión, elaboración, control y evaluación de las políticas, los programas y las acciones del gobierno municipal; y
- V. Las demás que les confieran las disposiciones aplicables y aquellas que le encomiende al Subsecretario de Gobierno.

Conforme al artículo anterior, notamos que tales atribuciones carecen de toma de decisiones inmediatas, pues están supeditadas a la autorización de una dependencia

jerárquicamente superior, convirtiéndose así en un órgano desconcentrado de la administración pública municipal, limitando la construcción de una infraestructura adecuada para brindar en forma eficaz los servicios públicos; un claro ejemplo es el tema de la concesión de servicios públicos, que consiste en contratar y convenir con el Gobierno Federal, con el Gobierno del Estado, con otras entidades federativas, con otros Municipios y con particulares la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, atribución exclusiva del presidente municipal y no del Coordinador de Gobierno Zona Oriente, restringiendo el mejoramiento de vida de los habitantes de la Zona Oriente; justifico de esta manera que la capacidad de autogobernarse, la libertad municipal de la Zona Oriente que se propone, traería aparejada dinamismo y progreso.

En cuanto a instalaciones de la Coordinación de Gobierno Zona Oriente, el propio Ayuntamiento de Tlalnepantla, en su Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, valora que la infraestructura de operación municipal (edificios, oficinas, mobiliario, equipo de computo) se encuentra en regulares condiciones, lo que dificulta la realización de sus actividades; No obstante, es de reconocerse que dichas instalaciones, con sus debidas modificaciones, y que se localizan en San Juan Ixhuatepec, colonia sugerida por el presente proyecto para constituirse como cabecera municipal, son las adecuadas para establecer la residencia del Ayuntamiento del naciente Municipio de Ixhuatepec.

4.4. Diferentes propuestas que han sugerido erigir a la Zona Oriente como Municipio Propio

Para concluir este Capítulo IV, abordaremos algunas proposiciones que han pretendido transformar la parte Oriente de Tlalnepantla, como un Municipio propio, motivado por razones de territorialidad, identidad con el lugar determinado y un anhelo comunitario de independencia y autonomía a fin de poder autogobernarse.

Dotación de tierras en 1926

Antes de señalar algunas propuestas que sugieran la creación de un nuevo Municipio en la Zona Oriente de Tlalnepantla, quisiera mostrar un antecedente de solidaridad por parte de la población de San Juan Ixhuatepec, y al mismo tiempo, de omisión por parte del gobierno municipal de Tlalnepantla, para gestionar las peticiones de los habitantes del entonces pueblo de san Juan Ixhuatepec con las autoridades competentes.

En el Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de marzo del año 1926, contiene, entre otras, la siguiente información: “El poblado de San Juan Ixhuatepec, se encuentra a 8 km. De la Capital de la Republica Mexicana, pasando por la Villa de Guadalupe Hidalgo... y visto en revisión el expediente que sobre dotación de tierras promovido por los vecinos del pueblo de San Juan Ixhuatepec, Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, y

RESULTANDO PRIMERO: Que en escrito de 4 de octubre de 1921, los vecinos del pueblo de San Juan Ixhuatepec, solicitaron al C. Gobernador del Estado de México, en cantidad suficiente, para que atendiera a sus necesidades agrícolas”

La resolución dotatoria de tierras, dictó que se expropiarán 748 hectáreas a favor de este poblado, mismo que se integraba a principios del siglo pasado, de 937 habitantes de los cuales 254 de ellos eran jefes de familia y varones de 18 años.⁶⁵

Nótese que la petición de los vecinos del pueblo de San Juan Ixhuatepec fue realizada directamente al Gobierno del Estado de México, a través del titular ejecutivo, y no al gobierno municipal de Tlalnepantla, ni tampoco que este haya intervenido de alguna manera, a tramitar y mucho menos resolver la solicitud de los habitantes de San Juan Ixhuatepec para la dotación de tierras de cultivo.

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, del 24 de marzo de 1926

Con el paso del tiempo, San Juan Ixhuatepec comenzó a poblarse de manera considerable, al grado de tener que expandirse en toda la Zona Oriente de Tlalnepantla, creando así nuevas colonias; a finales de los 60's y principios de los 70's ya estaba bastante poblado. Los colonos no contaban con servicios públicos tan indispensables como son pavimentación, alumbrado público, agua, drenaje, etc. Esto era motivo de grandes incomodidades para los habitantes quien pese a ello no protestaban, pues aunque llegaran a hacerlo realmente no eran tomadas muy en cuenta por las autoridades.

Solicitud de un Nuevo Municipio en 1980

La primera petición "formal" que se tiene conocimiento, corresponde a un escrito enviado al C. Gobernador del Estado de México en el año de 1980, suscrito por varias organizaciones civiles de la Zona Oriente, (Consejo de participación Ciudadana, grupos industriales, pequeños comerciantes, un núcleo ejidal y vecinos en general) siendo a partir de entonces, cuando más se ha presionado para lograr este objetivo. Transcribo a continuación extractos del referido escrito:

"Nos dirigimos a usted... para solicitarle su valiosa colaboración y autorización para que nuestra petición sea turnada a los órganos correspondientes, la cual consideramos justa y necesaria de que esta parte de Tlalnepantla, se convierta en un nuevo Municipio... nuestra Zona Oriente por su ubicación geográfica actualmente cuenta con 200,000 habitantes (1980) distribuidos en un pueblo, nueve colonias, un fraccionamiento y un rancho... consideramos que estamos muy distantes de nuestro Ayuntamiento y totalmente abandonados por razones de nuestra ubicación geográfica, porque desafortunadamente tampoco colindamos por ningún lado con nuestra cabecera municipal".⁶⁶

⁶⁶ SIGALOS GARCIA, Silvia, *Un pueblo nos cuenta su historia: San Juan Ixhuatepec*, pag. 61

Unión Popular Ixhuatepec

Otro intento de desincorporar la Zona Oriente de Tlalnepantla a un Municipio propio, ocurrió a consecuencia de los trágicos sucesos ocurridos en San Juanico, el 19 de noviembre de 1984, derivados de una explosión de gas que cobro la vida de ciento de habitantes. Una semana después el 25 de noviembre los colonos organizaron una marcha partiendo de la Iglesia de Santa Rosa de Lima; fue una marcha silenciosa llevada a cabo al medio día, no se decían consignas no se expresaban ni una sola palabra, sin embargo, el llanto traicionaba y entre el silencio se ahogaba gemidos y lagrimas que brotaban de entre los rostros sin expresión de la gente; iban niños, jóvenes, mujeres y hombres que durante el recorrido por el pueblo parecían autómatas caminando por las calles: Al llegar a la zona afectada como un grito ensordecedor se abrió la voz del pueblo para exigir: "Fuera gaseras, muera Beteta, justicia para todos. En el mitin se hablo de irresponsabilidad y negligencia, corrupción y fraude dolor y muerte, pero también iba implícito un despertar hacia un deseo de concientización de toda la comunidad.

Después de aquella marcha del 25 de noviembre de 1984, todo se empezó a movilizar con mas fuerza volviéndose un centro de atención político en la Zona Oriente, de tal forma que nace un grupo de vecinos la idea de unirse para defender sus derechos y así forman la unión Popular Ixhuatepec (UPI) que oficialmente queda instituida como Asociación Civil el de Marzo de 1985. Ese mismo día organizan una marcha al Zócalo para exigir se cumpla el decreto presidencial en el que se estipula sacar a las compañías gaseras de San Juan Ixhuatepec, así mismos exigen ayuda para los que fueron afectados por la explosión. Es así que desde su inicio como agrupación espontánea empieza a luchar como un fin común pretendiendo ayudar a mejorar la vida de lo vecinos de San Juan Ixhuatepec.⁶⁷

Se hicieron asambleas de barrio en las cuales expusieron las necesidades de cada colonia. Estas asambleas se hacían en la calle para dar la oportunidad de que

⁶⁷ *Op. Cit. pag. 63*

toda la comunidad participara y entre todos encontrarán la solución a sus problemas. Una de esas soluciones, fue que la Zona Oriente dejara de depender de Tlalnepantla, constituyéndose en un municipio propio. Está posibilidad coincidió con los tiempos electorales, con mucha actividad política, en beneficio a partidos de izquierda y repudio al partido oficial (PRI). La UPI pasa a hacer un engrane más de los Partidos de oposición. El cambió de curso, hizo que muchos militantes dejarán de participar pues no se encontraban de acuerdo con los actuales convenios. La UPI pierde la fuerza de unión independiente y refuerza la división ya marcada entre simpatizantes del partido oficial y no simpatizantes de éste.

Si la UPI pretendía realizarse como moviendo contra-institucional independiente en busca de una alternativa propia termina convirtiéndose simplemente en parte de un movimiento en aras de un partido de izquierda olvidándose así de ciertas ideas que se pretendían materializar como el caso del municipio propio. La deficiencia de la UPI para poder lograr una acción política de mayor magnitud se debió a su nacimiento espontáneo y forzado, a su falta de preparación para enfrentarse a este tipo de situaciones y, por supuesto, a la falta de apoyo. Si bien es cierto que este movimiento le faltó planeación y organización, esto no le resta importancia que empezaba a tener en la zona oriente de Tlalnepantla como movimiento social.

Diversos Estudios de Opinión

En la década de los 90's la zona oriente de Tlalnepantla se convierte en un verdadero botín político, determinante para decidir que partido político gobernaría el Municipio. Las promesas de campañas de los principales partidos políticos van dirigidas a subsanar los entonces desprovistos servicios básicos de agua, de drenaje y educación de los habitantes del poblado.

El PRD hereda algunas de las peticiones de agrupaciones sociales de la comunidad, como la UPI retomando la idea de erigir un Municipio autónomo. Para ello utiliza como herramientas el levantamiento de estudios de opinión recolectados de los propios colonos de la zona oriente y que en realidad tenían una doble función:

por un lado, percibir la idealización de la zona oriente como un municipio propio, capaz de autogobernarse por sus habitantes, pero por otro lado, la intención de captar una preferencia partidista con el fin de allegarse de nuevos afiliados.

Estos estudios de opinión generalmente no tenían la importancia debida, pues como habíamos comentado, su verdadera intención era que el PRD se viera favorecido con el voto de los ciudadanos de la Zona Oriente. No obstante, es de tomarse en consideración el último estudio de opinión levantado el 12 Junio de 2003, en donde los integrantes del Comité Ejecutivo Municipal del PRD, encabezada por su presidenta Minerva Barrón, alegaron que como resultado de tal estudio, una mayoría se pronunció a favor de establecer un nuevo Municipio en la zona oriente de Tlalnepantla, canalizando esta propuesta a sus diputados locales con el propósito de presentarla ante la legislatura local; este designio causó controversia en diversos sectores de la sociedad inclusive eclesiásticos.

A nombre de los habitantes de la zona oriente de Tlalnepantla, el obispo Onésimo Cepeda se pronunció contra la creación de un nuevo municipio en San Juan Ixhuatepec, iniciativa que promueven algunos diputados ante el Congreso del Estado de México.

"El pueblo no está de acuerdo con ese municipio y yo hablé a nombre del pueblo por una razón, no hablo por meterme en política, sino hablo porque soy político de allá o sea soy encargado de la comunidad de San Juanico. Y como encargado de San Juanico tengo que velar definitivamente por el bienestar de la gente que vive ahí ya que es la zona más pobre", mencionó el religioso. Agregó que no se puede sacrificar al pueblo para ganar más votos en una elección, "lo digo con toda claridad y sabiendo que esto va a incomodar a las autoridades".⁶⁸

⁶⁸ Fuente: Noticieros Televisa, "Onesimo Cepeda negó buscar la presidencia de la Conferencia del Episcopado Mexicano", por Jaime Vázquez, cuatro de agosto de 2003.

Los múltiples intentos por crear un nuevo Municipio en la Zona Oriente (intentos que no se consolidaron principalmente por la falta de planeación y organización), se deben al reclamo de sus vecinos por autogobernarse bajo el régimen municipal, pues a ellos les corresponde atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada a través de los órganos democráticos.

La realización del presente proyecto tiene como objetivo insistir en la pretensión de erigir un Nuevo Municipio, que, a diferencia de los intentos anteriores, se recogen los requisitos exigidos por la ley para funcionar como un Municipio, en consecuencia, la Legislatura del Estado debería de decretar la Ley específica que creará al Municipio 126 del Estado de México denominado "Ixhuatepec" . Tales elementos se desarrollarán en el siguiente Capítulo.

CAPITULO V

ÁMBITOS PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE IXHAUTEPEC EN EL ESTADO DE MÉXICO

*“La libertad última del ser humano
es elegir su actitud frente a cualquier
situación, escoger su propio camino”.*

Victor Frankl

CAPITULO V

ÁMBITOS PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE IXHUATEPEC EN EL ESTADO DE MÉXICO

5.1. **Ámbito Espacial**

Como habíamos visto en el capítulo I de este Proyecto, el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal viene a ser el territorio del Municipio. En este sentido, el territorio donde se asentará el Municipio de Ixhuatepec, corresponderá a las colonias que en su conjunto integran la Zona Oriente de Tlalhepantla, las cuales son:

1. General de División Lázaro Cárdenas del Río
 - a) Primera Sección
 - b) Segunda Sección
 - c) Tercera Sección
2. Constituyentes de 1857
3. Lomas de San Juan Ixhuatepec
4. San José Ixhuatepec
5. San Isidro Ixhuatepec
6. Jorge Jiménez Cantú (Caracoles)
7. Marina Nacional
8. Constitución de 1917
9. Lomas de Lindavista
10. Tepeolulco
11. Loma Linda
12. División del Norte
13. La Laguna
14. Fraccionamiento el Copal
15. La Barranca
16. Atrás del Tequiquil

17. Ferrocarrilera Concepción Vda. De Gómez
18. Zona Industrial la Presa, y
19. San Juan Ixhuatepec

De acuerdo con los datos proporcionados con el departamento de Estadísticas y Estudios Económicos del Gobierno del Estado, la extensión territorial de la Zona Oriente es de 19,810 m². La porción oriente del Municipio de Tlalnepantla se encuentra ubicada sobre las estribaciones de la Sierra del Monte Alto. Al norte las pendientes son considerables en los cerros de: el Chiquihuite, Petacati, Tlalayote, Sahuatepec, y las cuevas con alturas de hasta 2,700m sobre el nivel del mar hacia el sur se establece una pequeña porción sobre la costa de 2,250m entre la Sierra del Monte Alto y el Cerro de Santa Isabel Tola.⁶⁹

La porción oriente del municipio de Tlalnepantla, de escasa superficie plana, tiene los siguientes límites: al Norte y al Oriente con el Municipio de Ecatepec con 9,340m; al Sur y al Poniente con el Distrito Federal de 10,470m.

Es así como el sugerido Municipio de Ixhuatepec estaría exento de delimitar el espacio geográfico que le correspondería, pues el reconocimiento de sus límites territoriales se encuentra físicamente separado, bajo el supuesto de éste nuevo Municipio, de la alguna vez Zona Poniente de Tlalnepantla. Empero, en caso de suscitarse diferencias sobre límites municipales, éstas serían resueltas por el Poder legislativo del Estado.⁷⁰ Asimismo, se cubre con la descripción de sus perímetros y límites territoriales requeridos como complemento a la solicitud de creación del Municipio de Ixhuatepec.

En materia territorial, el futuro Ayuntamiento de Ixhuatepec tendría las facultades Constitucionales para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus

⁶⁹ REYES H. Alfonso, *Tlalnepantla, Mirador de Anahuac*, pag. 15

⁷⁰ Artículo 12 de la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México

reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construir; participar en la creación y administración de reservas ecológicas, así como para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transportes públicos así como para celebrar convenios de administración y custodia de las Zonas Federales⁷¹

Aunado a ello, la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, en su artículo 3, fracción V, nos refiere que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, deberán estar debidamente comunicados; si bien es cierto que dicho requisito esta debidamente cubierto en la Zona Oriente, al contar con vialidades primarias de penetración a las áreas urbanas, hasta los puntos en donde las condiciones topográficas lo permiten, también lo es, que es necesario mejorar o perfeccionar vías de acceso alternas, pues al ser una zona gasera, tales vialidades son susceptibles de un alto nivel de riesgo; es el caso del Fraccionamiento el Copal, ya que si resultase afectada la Avenida San José a consecuencia de algún siniestro, los vecinos de esta Unidad Habitacional, quedarían imposibilitados de salir o entrar por cualquier medio de transporte terrestre, con la única posibilidad de hacerlo por la Avenida San Isidro, vía tránsito peatonal; se recomendaría que el primer Ayuntamiento electo subsanará la falta de planeación de la red vial y que en su momento el Ayuntamiento de Tlalnepantla no cubrió de manera satisfactoria, acorde a las necesidades particulares de la Zona Oriente.

Es importante recordar el hecho de que en San Juan Ixhuatepec se encuentran establecidas empresas gaseras dentro de un Polígono de Seguridad cuyos índices de calidad, aseguran ellos, son muy elevados, pese a existir además de las gaseras empresas muy peligrosas como Adydsa S.A. (fabricante de alcoholes desnaturalizados y derivados) y Praxair, S.A. de C.V. (fabricante del oxígeno para hospitales) en una zona no habitada de San Juan Ixhuatepec.

⁷¹ Artículo 115, Fracc. V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cerramos este tema, señalando que el territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etc. Un Municipio sin territorio resulta inimaginable.

5.2. **Ámbito Temporal**

Las condiciones actuales de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento de Tlalnepantla para con la Zona Oriente, caracterizados por su inequidad en relación con las colonias cercanas a la cabecera municipal, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos por mandato de Ley, hacen factible el surgimiento de un nuevo Municipio, que bajo la denominación sugerida por este Proyecto de viabilidad se le designa como Ixhuatepec, mismo que se integraría a los 125 Municipios existentes en el Estado de México

Dentro del sistema jurídico contemporáneo⁷² del Estado de México, surge la interrogante de saber si la idea de conceptualización respecto a la creación de nuevos Municipios se encuentra todavía vigente; podemos afirmar de manera categórica que la respuesta es en sentido positivo; la relativamente reciente Ley para la creación de los Municipios en el Estado de México, promulgada el 22 de enero de 1996, así como el nacimiento de dos nuevos Municipios, apenas en el año 2002, son claros ejemplos de ello.

A continuación, mostramos los argumentos establecidos en la exposición de motivos del Decreto que dio origen al Municipio de San José del Rincón, cuya vigencia corre a partir del primero de enero de 2002.

“El Gobernador del Estado de México concibe al Municipio como el espacio de las decisiones cotidianas, libres y soberanas y la instancia de gobierno más próxima

⁷² ZARATE, José Humberto en su obra *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Pág. 3, se refiere al sistema jurídico como *conjunto articulado y coherente de instituciones, métodos, procedimientos y reglas legales que constituyen el derecho positivo en n lugar y tiempo determinados*

al ser colectivo, porque es ahí donde se fraguan y armonizan los valores sociales esenciales que sustentan y dan sentido al interés general.

Si el Municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, nadie más que la sociedad organizada y activamente participativa para asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo social, económico y regional, capaz de permitir un desarrollo integral de los Municipios.

San Felipe del Progreso, con un territorio de 856.05 kms² es el segundo Municipio más extenso del Estado de México, sólo superado por Tejupilco, y esta integrado por 174 localidades con categoría política a saber: una villa, cuarenta y cinco pueblos, 115 rancherías y tres caseríos.

La amplia extensión territorial de San Felipe del Progreso y la especial situación geográfica de su cabecera municipal, ubicada al noreste de su territorio, son factores que determinan la incapacidad de la gestión administrativa del Ayuntamiento para dar atención a las comunidades más apartadas, y la imposibilidad de prestar de manera oportuna y eficaz los servicios públicos a toda la población.

Para tener una idea del problema que enfrenta el Ayuntamiento de San Felipe del Progreso en el cumplimiento de sus responsabilidades que le impide lograr la consecución de sus fines colectivos, baste señalar que localidades situadas al poniente del Municipio, como el Deposito, La Mesa y Rosa de Palo Amarillo, se encuentran a una distancia de 36 kilómetros, en promedio, de la cabecera municipal. Por otro lado, la lejanía de la cabecera municipal con la zona poniente de San Felipe del Progreso dificulta a los habitantes de esta región el acceso a los servicios administrativos municipales, encárese su costo e inhibe el puntual cumplimiento de las obligaciones fiscales municipales de sus contribuyentes.

Por las razones anteriores, los representantes de las localidades de la zona poniente del Municipio de San Felipe del Progreso han pedido al Ejecutivo a mi cargo, ser el conducto para solicitar a vuestra Soberanía la creación del Municipio de San José del Rincón, para de esta forma contar con autoridades inmediatas que puedan proporcionar con oportunidad, eficacia y eficiencia los servicios públicos indispensables, impulsar el desarrollo social y económico y realizar acciones de conservación ecológica y protección al ambiente, mediante un gobierno municipal en el que participen los habitantes de esa región.

Se propone que el nuevo Municipio se constituya en una superficie de 494.917 kms² con territorio de San Felipe del Progreso, con las colindancias siguientes: al norte, el Estado de Michoacán, y el Municipio el Oro; al sur, los Municipios de Villa Victoria y Villa de Allende; al este, el Municipio de San Felipe del Progreso y al oeste, el Estado de Michoacán.

Se propone a San José del Rincón Centro como cabecera Municipal, que se localiza en la zona centro norte del territorio del nuevo Municipio, cuya situación geográfica le permitirá a sus autoridades un mayor acercamiento con la población para prestarle oportuna y eficazmente los servicios públicos a su cargo, y a sus habitantes tener un contacto más estrecho y una participación más activa con su gobierno municipal.

La solicitud formulada por los representantes de las localidades interesadas cumple con los requisitos exigidos por el artículo 3 de la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

El Municipio cuya creación se propone contará con la población superior a los 40,000 habitantes. Se estima que el nuevo Municipio, tendrá la capacidad financiera para disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal, considerando que los ingresos que

perciba por concepto de participaciones federales por sí solos serán bastantes para sufragar los gastos públicos.

El poblado de San José del Rincón Centro, que se sugiere como cabecera municipal, cuenta con los inmuebles e instalaciones indispensables para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, y dispone de las vías necesarias para comunicarse con la capital del Estado y con las demás localidades que integrarán el nuevo Municipio; localidades que, por otra parte, se encuentran debidamente comunicadas entre sí.

Se considera que con la creación del Municipio de San José del Rincón, no se quebranta la unidad social, cultural y geográfica de los centros de población, tanto del nuevo Municipio como el de San Felipe del Progreso, tampoco se reduce la población de este último a menos de 40,000 habitantes, ni se disminuyen los ingresos del Municipio de San Felipe del Progreso, en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de esa H. Legislatura el proyecto de decreto adjunto, para que, de estimarlo correcto, se apruebe en sus términos.⁷³

Simultáneamente, los diputados de la LIV Legislatura del Estado de México, aprobaron el decreto por el que se crea el Municipio de Luvianos, cuya argumentación expuesta coincide, en términos generales, sobre factores que determinan la incapacidad de la gestión administrativa del Ayuntamiento, para dar atención a las comunidades más apartadas, y la imposibilidad de prestar de manera oportuna y eficaz los servicios públicos a toda la población, así como el establecimiento de un gobierno municipal en el que participen los habitantes de la región

⁷³ Exposición de Motivos del Decreto 36 de la H. LIV Legislatura del Estado de México, por el que se crea el Municipio de San José del Rincón.

Los argumentos referidos sirven como parámetros equiparables a los que hemos venido desarrollando en la elaboración de este Proyecto de viabilidad para la creación de Ixhuatepec en el Estado de México, aprobando así que tal iniciativa tiene el soporte suficiente para ubicarlo dentro del marco jurídico vigente.

Para enriquecer este tema, ubicaremos el tipo de Municipio, de acuerdo a la clasificación que presentamos en el capítulo primero de este Proyecto, mismo que se ha forjado por el hecho de circundar a la Capital de nuestra República, siendo afectado por el fenómeno social de nuestro tiempo llamado explosión demográfica.

De acuerdo al Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) el tipo de Municipio que sería Ixhuatepec es denominado Municipio Metropolitano. Transcribimos de nueva cuenta, su definición: "Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central que forman parte de una zona metropolitana. En los mismos se realizan diferentes tipos de actividades industriales y de servicios, inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han auto construido precarias viviendas en las que viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, por lo que pierden muchas horas, energía y dinero en el transporte. Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los Estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales. Los municipios metropolitanos presentan una población superior a 100,000 habitantes.

5.3. **Ámbito Personal**

5.3.1. Identidad Histórica

Consideramos que cuando se pretende crear un Municipio como en el presente caso, es necesario que esa comunidad que pretende erigirse en Municipalidad, comparta no sólo el territorio que habita, o un mismo gobierno, sino que esta comunidad también deba de tener una identidad histórica, para que de esta manera ese mismo conglomerado humano no sienta indiferencia hacia un lugar determinado, sino por el contrario, ese sentido de pertenencia le permita sentirse identificado un lugar determinado, su lugar de origen.

En este tema, me parece prudente señalar el significado etimológico de Ixhuatepec, mismo que se pretende utilizar para marcar la denominación del nuevo Municipio.

La Etimología del nombre correcto náhuatl es Izuatepec, que se compone de Izuatl, hoja de maíz verde, esto es, las hojas que cubren el elote; de tepetl, cerro, y de c, en; "En el cerro de las hojas de elote:".

En la época colonial, los habitantes se dedicaban a la agricultura y ganadería, el rancho San José Ixhuatepec fue dado en propiedad particular por cédula real del Rey Carlos III de España (1768), entre los antiguos propietarios esta la familia Valdéz (1750); en esa época, esta entidad tenía 158 familias fundándose como pueblo en 1804. En tiempos de la independencia, a principios del siglo XIX se vivía el crecimiento de San Juan Ixhuatepec formándose a partir de ello la traza del mismo, de acuerdo a las normas dictadas por la época es un reticular alrededor de la plaza central.

Al término de la Revolución mexicana y con el crecimiento de la Ciudad de México, la zona de Tlalnepantla ve reflejado este hecho con el aumento de su población, así como San Juan Ixhuatepec se ve afectado con dicho fenómeno

ocasionando que se invadieran las tierras que se encontraban abandonadas y extendiéndose al sur del río de los Remedios, hasta las faldas del cerro de Santa Isabel Tola, es así que el desarrollo urbano empieza y la estructura vial es trazada en forma paralela y perpendicular a dicho río, hasta donde permitía la topografía ascendente. A partir del establecimiento de asentamientos irregulares, se comienza a dar en la Zona Oriente de Tlalnepantla un gran desarrollo industrial por parte de PEMEX y de depósitos de gas, el cual es distribuido al Distrito Federal

Sin duda un acontecimiento relativamente reciente como fue la explosión de San Juaneo en 1984, el cual marcó un sentimiento de ira y protesta en contra de las autoridades gubernamentales por parte de los pobladores de San Juan Ixhuatepec, pero también acompañado de una solidaridad y concientización de los colonos para luchar para que haya una seguridad efectiva, exigiendo a su vez, una mayor calidad y cantidad en los servicios públicos que otorgo (no gratuitamente) el Ayuntamiento de Tlalnepantla

5.3.2. Población Beneficiada

Uno de los requisitos exigidos por el artículo tercero de la Ley para la Creación de Municipios del Estado de México, se trata de contar con un mínimo de pobladores en el Municipio que se pretenda crear; específicamente en su fracción II que nos dice: "Tener un censo de población mayor a 40,000 habitantes, o menor de este número, cuando los centros de población compartan un pasado histórico y cultural común, o tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua o que por otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, ya no respondan a las necesidades de asociación en vecindad con el Municipio al que pertenecen"

De acuerdo al último Censo General de Población y Vivienda, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) en el año 2000, arrojó un estimado de 170,000 habitantes en la Zona Oriente de

Tlalnepantla⁷⁴ como cifra oficial. No obstante, el propio Ayuntamiento de Tlalnepantla considera que el número de habitantes real en dicha zona es próximo a los 300,000 habitantes⁷⁵ Pese a esta discrepancia, el número de habitantes en la Zona Oriente cubren el requisito mínimo de los 40,000 habitantes, cantidad necesaria para cumplir con la posibilidad de crear un nuevo Municipio, en este caso, Ixhuatepec.

Lo dispuesto en la fracción II del artículo tercero de la Ley Para la Creación de Municipios en el Estado de México, se cumple cabalmente en este Proyecto de viabilidad para la Creación del Municipio de Ixhuatepec, pues hemos acreditado, con cifras oficiales, el número de habitantes requeridos por disposición de Ley, así como también en el sentido de exponer un sentimiento de identidad así como de unidad por parte de los vecinos de Zona Oriente y exponiendo además, la incapacidad de gestión administrativa por parte del Ayuntamiento de Tlalnepantla.

El municipalista Reynaldo Robles nos menciona un elemento esencial de Municipio que es la población, a lo cual se refiere: "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, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual, para no ser solo un agregado humano requiere esta organizada en una asociación en vecindad."⁷⁶

La población de la Zona Oriente de Tlalnepantla, que tiene entre sí una excelente relación de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de solidaridad, y que tales relaciones realmente no las tiene para con la Zona Poniente de Tlalnepantla, tiene el derecho de autogobernarse, ya que ciertas

⁷⁴ Ver detalle por colonia y su distribución por sexo en el anexo C

⁷⁵ Dato proporcionado por la Oficina de Desarrollo y Planificación del Ayuntamiento de Tlalnepantla

⁷⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, pag. 228

decisiones solo pueden ser correctas cuando éstas son tomadas a nivel local, esto es en el lugar donde se vive el problema.

5.3.3. Aspectos Financieros

Otro requisito a cubrir, es el elemento económicamente viable. Al respecto, el artículo 3, fracción III de la multicitada Ley, señala que la Legislatura del Estado podrá otorgar la categoría de Municipio a los centros de población, los cuales deberán de disponer con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal.

El régimen legal para que los Municipios se puedan allegar de recursos, lo encontramos desde la misma Carta Magna de nuestro país, específicamente en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere a los recursos financieros con lo que cuenta el Municipio, dice textualmente: “los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formarán 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 con 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 de los municipios 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 a su cargo.”

De igual forma, la Constitución Federal señala que “los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”⁷⁷

El Municipio no tiene facultades tributarias para establecer aportaciones a cargo de los particulares, esta potestad corresponde a las Legislaturas de los Estados, quienes anualmente aprueban sus Leyes de Ingresos. Los ingresos de un ente público municipal pueden tener tres fuentes: la primera, derivada de una relación fiscal entre el Municipio y los contribuyentes, la segunda, derivada de una actividad económica del Municipio y tercera, las provenientes del endeudamiento público.⁷⁸

Enfocándonos al Estado de México, la hacienda pública de sus Municipios, esta regulada por la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, nos señala que los Municipios en el Estado de México percibirán ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

1. *Impuestos*: Predial, sobre adquisición de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre la prestación de servicios de hospedaje.
2. *Derechos*. De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; del Registro Civil, de desarrollo urbano y obras públicas; por servicios de rastros; por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios; por servicio de panteones; de estacionamiento en la vía pública; expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público; por servicios prestados por autoridades de seguridad pública y catastro.

⁷⁷ Art. 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *op. cit.*, pag. 335.

3. *Aportaciones de Mejoras*
4. *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 en sociedades o empresas; impresos o papel especial.
5. *Aprovechamientos*. Reintegros, uso o explotación de bienes de dominio público; sanciones administrativas, indemnizaciones por daños a bienes municipales; subsidios, donativos y herencias o legados.
6. *Ingresos derivados del Sector Auxiliar*. Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos o empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a sus actividades propias de derecho público.
7. *Accesorios*. Recargos, multas, gastos de ejecución, indemnización por devolución de cheques
8. *Ingresos municipales derivados de los sistemas nacional y estatal de coordinación fiscal o hacendaría*. Las participaciones provenientes de los Fondos de aportaciones Federales como son el de Infraestructura Social Municipal o para el Fortalecimiento de los Municipios.
9. *Ingresos derivados de los Financiamientos*. Derivados de operaciones de crédito.

Con base a estos elementos podemos garantizar que la actividad de recaudación podrá cubrir satisfactoriamente las necesidades de desarrollo para el futuro Municipio de Ixhuatepec, a través de una libre administración de su hacienda e integrada por los ingresos de las percepciones propias de la actividad municipal, así como de las aportaciones federales que le pudiera corresponder y otra serie de recursos adicionales integrados por las contribuciones de vecinos, financiamientos y subsidios.

Es conveniente señalar que el comportamiento de los ingresos Municipales de Tlalnepantla, en términos generales, a partir de 1999, se han venido incrementando

de manera significativa al grado de que los ingresos propios y los ingresos por participaciones federales se han igualado; los ingresos obtenidos de agosto de 2003 a julio de 2004 suman un total de \$1,256,881,889.61 lo que representa un incremento en la recaudación del 4.2% en comparación con el periodo anterior⁷⁹; ahora bien, considerando que la Zona Oriente participa entre un 15 y 18 por ciento, consideramos que son ingresos suficientes para cubrir los recursos públicos.

Asimismo, el naciente Ayuntamiento de Ixhuatepec podría implementar programas que estimulen el desarrollo económico de la Zona Oriente, coadyuvado por importantes empresas que ya se encuentran asentadas en la región, así como establecer una infraestructura hotelera, aprovechando que la Zona Oriente es una de las entradas del norte de Ciudad de México, construcción de mayores unidades habitacionales y algún centro comercial que, hecho que solo se puede llevar a cabo mediante un Ayuntamiento propio.

Para concluir este tema, respecto al requisito señalado en la fracción cuarta de la muticitada ley, en el sentido de que el centro de población marcado como cabecera municipal (San Juan Ixhuatepec) debe de contar con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, habíamos comentado en el capítulo anterior, que las actuales instalaciones de la Coordinación de Gobierno Zona Oriente, con sus respectivas modificaciones, serían adecuadas para establecer ahí la residencia del Ayuntamiento de Ixhuatepec; de igual manera, en San Juan Ixhuatepec se cuenta con una oficina recaudadora de rentas (Tesorería municipal), una oficina de seguridad pública y tránsito, así como instalaciones del organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, inmuebles suficientes para garantizar la prestación de los servicios públicos municipales que ya le competerían al propuesto Ayuntamiento de Ixhuatepec.

⁷⁹ Fuente: Primer Informe de Gobierno del Municipio de Tlalnepantla, Gaceta Municipal N° 15, 1° de agosto de 2004

5.4. **Ámbito Material**

Una vez satisfechos los requisitos y el procedimiento legal que regula la creación de Municipios (para nuestro tema de estudio, Ixhuatepec), el artículo octavo de la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, nos indica que cumplidos los requisitos, la Legislatura procederá a decretar la creación del Municipio, señalar su cabecera municipal y dar a éstos el nombre correspondiente.

Gabino Fraga señala la importancia que debe contener la certeza jurídica requerida para establecer un Municipio. Al respecto, nos dice: "Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. En consecuencia, el Municipio así considerado tiene en la Ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar."⁸⁰

Dicha teoría respalda a este proyecto de viabilidad para la creación del Municipio de Ixhuatepec mediante iniciativa de Ley, pues aunque la Legislatura del Estado ha resuelto expedir Decretos ante la situación jurídica concreta para la creación de Municipios en el Estado de México, es de tomarse en cuenta que la doctrina distingue entre la Ley que considera como una disposición de carácter general, y el Decreto que conceptúa como un acto particular. En este sentido, a opinión del que suscribe, sería de mayor trascendencia utilizar para la creación de un

⁸⁰ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, pag. 223

Municipio, una resolución del Poder legislativo local que tenga el carácter de Ley, pues actualmente se manejan los Decretos de manera equivalente, tanto para crear un Municipio, como para el simple nombramiento de un funcionario público. Pero el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes; el mismo Gabino Fraga aclara que dicha distinción se ha echado en olvido en la práctica, en donde propiamente no se sigue ningún criterio para distinguir una ley de un decreto.⁸¹Basta revisar cualquier epígrafe de Decretos expedidos por el Poder Legislativo del Estado de México, el cual dice: "La H. LV Legislatura del Estado decreta: (texto de la Ley o Decreto)".

Independientemente del ordenamiento jurídico estatal que proceda, tomando como base la estructura del Decreto por el cual se crea el Municipio de San José del Rincón en el Estado de México, podemos formular como quedaría la disposición legal que tentativamente resolvería la Legislatura del Estado, misma que daría vida al Municipio de Ixhuatepec en el Estado de México:

- En el Estado de México se crea un nuevo Municipio con la denominación Ixhuatepec.
- Se segregan del Municipio de Tlalnepantla de Baz, la superficie de 19,810 metros cuadrados.
- El nuevo Municipio tendrá como población a los habitantes que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio, quienes estarán sujetos a los ordenamientos de carácter municipal, y disposiciones administrativas que expidan sus autoridades.
- El Municipio de Ixhuatepec será gobernado por un Ayuntamiento que será electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y se integrará por el número de miembros que disponga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- El Ayuntamiento tendrá la autoridad y competencia que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución

⁸¹ FRAGA, Gabino, op. cit. pag. 38

Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás leyes y ordenamientos federales, estatales y municipales que regulen las atribuciones del Municipio.

- El Municipio tendrá como cabecera municipal la localidad de San Juan Ixhuatepec, y su división territorial comprenderá las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas con la denominación, extensión y límites que establezca el Ayuntamiento.
- El Ayuntamiento de Ixhuatepec, expedirá el bando municipal, reglamentos, circulares, y demás disposiciones administrativas de observancia obligatoria dentro de su territorio, que sean necesarios para su organización, prestación de servicios públicos y en general, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.
- El Municipio que se crea estará investido de personalidad jurídica y administrará libremente su hacienda, la que se formará con los impuestos, derechos aportaciones de mejora, productos, aprovechamientos, financiamientos e ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaría, en términos de las leyes federales y estatales aplicables a los Municipios.
- El Municipio de Tlalnepantla de Baz dejará de tener jurisdicción sobre el territorio y centros de población que le son segregados para la creación del Municipio de Ixhuatepec.

5.5. Segregación del Municipio de Tlalnepantla de Baz; sus repercusiones.

.Con el desarrollo de este tema, concluimos la elaboración del Proyecto de Viabilidad para la creación del Municipio de Ixhuatepec en el Estado de México, sin dejar de pasar las cuestiones que a primera vista pudieran resultar negativas para el Municipio segregado de Tlalnepantla de Baz, pero bajo un análisis objetivo que se pretende con este último tema, en realidad se convertiría en "un mal necesario", con el fin de perfeccionar la eficiencia de la administración del Ayuntamiento de

Tlalnepantla de Baz, ya dirigida únicamente a la hasta entonces Zona Poniente de Tlalnepantla.

Se contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento del Municipio matriz se oponga a la figura de la segregación, pues renunciar a una parte de su territorio y población, refleja además un menoscabo en sus ingresos municipales que pudieran poner en riesgo la gestión municipal de Tlalnepantla. En este punto, el español Rafael Barranco sostiene que la solvencia económica es el elemento indispensable para que prospere la iniciativa de segregación en cuanto a la prestación de servicios y la necesidad de que se mantengan con la misma calidad con la que los estaban disfrutando los ciudadanos.⁸²

El artículo siete de la Ley para la Creación de Municipios para el Estado de México, señala que se evitará que los centros de población afectados quebranten su unidad social, cultural o geográfica, se reduzca a menos de 40,000 habitantes del o Municipios afectados o se disminuyan los ingresos de éstos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública.

Para el año 2000, la población de Tlalnepantla de Baz, llegó a los 721 mil 415 habitantes y se calcula que para el año 2003, su número corresponde a 787 mil 600 personas.⁸³ Si consideramos que la población de la Zona Oriente que se desvincula con el Municipio de Tlalnepantla, de acuerdo a cifras oficiales, implica una cantidad no mayor a 200 mil habitantes, esto significaría que no afecta en el número mínimo de habitantes que deba tener un Municipio segregado, de acuerdo al artículo citado.

Tampoco se quebranta la unidad social o cultural del Municipio de Tlalnepantla de Baz, pues como hemos vistos en temas anteriores, realmente no ha existido ese sentimiento de identidad o unidad de los habitantes de la Zona Oriente para con los

⁸² BARRANCO VELA, Rafael, *Creación y Segregación de Municipios*, pag. 234

⁸³ *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Tlalnepantla de Baz, México*, pag. 81

habitantes de la Zona Poniente de Tlalnepantla, ya que la solidaridad es indispensable para la formación integral de un Municipio. Esto, aunado a la situación geográfica de Tlalnepantla, al estar constituida e por dos Zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito Federal, lo cual no habría complicaciones en cuanto a la segregación territorial.

Retomando al tema de la cuestión económica, Tlalnepantla esta considerado como uno de los municipios más industrializados del país junto con Naucalpan y Monterrey; es sin embargo, el primero a nivel estatal contando con más de 2700 industrias asentadas en su territorio.

Dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Tlalnepantla se considera la primera unidad político administrativa en cuanto a la superficie de suelo para uso industrial, la segunda en importancia industrial considerando producción industrial bruta y personal ocupado, la tercera en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 o más empleados y la séptima en número total de industrias. La estructura industrial de Tlalnepantla se distribuye según los sectores de producción en el siguiente orden de importancia: primer lugar maquinaria; segundo lugar alimentos, bebidas y vestidos; tercer lugar plásticos, papel, hule, carbón y derivados del petróleo; cuarto lugar refrigeradores, televisores y productos de madera.⁸⁴

Es así como el propio Ayuntamiento de Tlalnepantla reconoce otros sectores de producción más importantes que las caseras localizadas en la Zona Oriente. Asimismo, el ingreso per capita de los habitantes de San Juan Ixhuatpec y colonias circunvecinas, debido a su nivel socioeconómico, es inferior a los de los habitantes de la Zona Poniente, recaudándose un menor financiamiento para el desarrollo del Municipio.

⁸⁴ Datos obtenidos del portal en Internet www.tlalnepantla.gob.mx

Si bien es cierto que los ingresos del Ayuntamiento disminuirían a consecuencia de la segregación propuesta, también lo es que, para equilibrar satisfactoriamente las necesidades de la Zona Oriente con la Zona Poniente, se requiere una estructura que nivele el gasto público municipal para con San Juanico y colonias cercanas a esta. Lamentablemente, hasta la fecha, no han existido criterios de equidad que promuevan el crecimiento económico y financiero de la Zona Oriente.

Si el gobierno de Tlalnepantla de Baz se ocupará exclusivamente de su Zona Poniente, el cual ya cuenta con una infraestructura económica sólida y estable, sin distraerse de la compleja atención a grupos vulnerables, como es la Zona Oriente, sustituiría gran parte del gasto social y obra pública, incrementando el capital de inversión que coadyuva en la actividad de los particulares y los sectores productivos. Con ello, el desarrollo humano se fortalece y cobra sentido la actuación gubernamental haciendo de Tlalnepantla de Baz, uno de los Municipios más prósperos de México.

Simplificando este último tema, la segregación que se propone afecte a Tlalnepantla de Baz para la creación del Municipio de Ixhauatepec en el Estado de México, sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, situación geográfica que se presenta en la Zona Oriente, y siempre que el Municipio resultante, es decir, Tlalnepantla de Baz, cuente con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supongan disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados, hipótesis que no se cumpliría, pues el Ayuntamiento de Tlalnepantla deberá mantener una visión clara de los recursos, mejorando su sistema tributario, incrementar la recaudación y eficientar la calidad en los servicios.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Podemos definir al Municipio como una institución cuyo aspecto común, es la convivencia social originada por la vecindad de los individuos de un determinado territorio y que requiere de una organización administrativa a fin de satisfacer sus necesidades.

SEGUNDA: El Municipio esta integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno; pro lo que podemos señalar que los elementos fundamentales del Municipio son:

- *Territorio.* Concebido como la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.
- *Población.* Conjunto de personas asentadas en un territorio específico y relacionado por razones de vecindad.
- *Gobierno y su autonomía.* El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano colegiado que toma sus decisiones por mayoría de votos, integrado por un presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores.

En un segundo plano, se consideran otros dos elementos secundarios del Municipio, a saber:

- *Orden Jurídico específico.* Esta integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local de cada Entidad Federativa, así como sus respectivas leyes orgánicas municipales y bandos municipales y reglamentos que expida cada Ayuntamiento.
- *Elemento Teleológico.* El fin del Municipio incluye la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

TERCERA: El antecedente primero o natural del Municipio es el Calpulli Azteca, cuyas funciones y competencias estaban basadas en elementos derivados del parentesco y religión. No obstante, la instalación del primer Municipio en México fue

la Villa Rica de la Vera Cruz, el cual sirvió de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en la Nueva España, que, de paso, marcó en la historia universal, como el primer municipio creado en la América Continental.

CUARTA: El régimen constitucional del Municipio lo encontramos señalado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ha sufrido once reformas y adiciones a la fecha, destacando la octava reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, como una de las reformas más importantes en cuanto al contenido del referido artículo, ya que convirtió a sus entonces cinco fracciones en diez, trascendiendo favorablemente en materia política, financiera y administrativa para los municipios mexicanos. Estas reformas afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan las relaciones de las autoridades de los Estados y las del Municipio.

QUINTA: Aparte del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente en su Título Quinto, referente al Poder Público Municipal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, se constituyen como las disposiciones legales que servirán como fundamento para decretar la Ley específica que daría vida a Ixhuatepec como el Municipio 126 del Estado de México.

SEXTA: El Municipio de Tlalnepantla de Baz se divide en dos territorios conocidas como Zona Poniente y Zona Oriente interrumpidas por una entrante de la Delegación Gustavo A. Madero, perteneciente al Distrito Federal. Esta situación geográfica se presentó a principios del siglo XX, mediante una permuta de tierras entre el Distrito Federal y el Estado de México, originándose así una de las principales causas de desvinculación de la Zona Oriente con la cabecera Municipal de Tlalnepantla de Baz.

SEPTIMA: En el desarrollo de este proyecto de viabilidad se ha demostrado que el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz ofrece servicios y obras públicas a la vanguardia con los tiempos en que vivimos pero solo para las colonias cercanas a la

a la cabecera municipal, pues las colonias de la Zona Oriente, caracterizadas por la lejanía de la cabecera municipal padecen de servicios públicos insuficientes, ya que no se han modernizado con las necesidades reales que tienen las referidas colonias.

OCTAVA: La organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal enfocada en la Zona Oriente de Tlalnepantla, esta a cargo de un centro de servicios administrativos conocido también como la Coordinación de Gobierno Zona Oriente, localizada en uno de los niveles más bajos en la estructura orgánica administrativa del gobierno municipal, de ahí que se derive la cuestionamiento al Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, en cuanto a su poco interés e ineficacia administrativa, pues considero que un buen gobierno para la Zona Oriente de merece de mayores facultades y recursos para solucionar las necesidades y condiciones particulares que se presentan en este lugar.

NOVENA: Los distintos intentos por establecer un nuevo Municipio en la Zona Oriente, se deben al reclamo de sus vecinos por autogobernarse bajo el régimen municipal, consecuencia de un sentimiento justificado de falta de identificación con Tlalnepantla de Baz, pero que por falta de planeación y organización éstos nunca fueron canalizados a la Legislatura del Estado, ya que a ella el corresponde creación o supresión de Municipios del Estado de México.

DECIMA: El presente trabajo de investigación, ha tenido como resultado acreditar satisfactoriamente los elementos exigidos por la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México (estamos hablando de que medio solicitud por escrito, cubrir un número mínimo de habitantes, contar con un territorio delimitado, disponer de recursos económicos suficientes, tener los inmuebles e instalaciones necesarias para la prestación de servicios públicos municipales, entre otros), elementos que ya se cumplen en la Zona Oriente, siendo viable proponer la existencia de un nuevo Municipio denominado Ixhau-tepec, principalmente por razones de vecindad, de proximidad, de solidaridad. Esto, con el propósito de establecer un ordenamiento jurídico cuyo fundamento constitucional sobre el Municipio autoriza a concluir que éste debe su existencia a la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, edit. Porrúa, México 2002.
2. BARRANCO VELA, RAFAEL. **“Creación y Segregación de Municipios”**, edit. Marcial Pons, Madrid 1999.
3. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. **“Derecho Constitucional Mexicano”**, edit. Porrúa, México 2000.
4. COLIN, MARIO. **“El Municipio Libre”**, Edición del Gobierno del Estado de México, 1978.
5. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. **“Elementos de Derecho Administrativo”** edit. Porrúa, México 2001.
6. FERNANDEZ RUIZ, JORGE. **“Servicios Públicos Municipales”**, edit. INAP, México 2002.
7. FRAGA, GABINO. **“Derecho Administrativo”**, edit. Porrúa, México 2002.
8. GARCIA FERNÁNDEZ, DORA. **“Manual para la elaboración de Tesis y otros trabajos de Investigación”** edit. Porrúa, México 2002.
9. MORAL PADILLA, LUIS. **“Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”**, edit. Mc Graw Hill, México 1999.
10. NAVA NEGRETE, ALFONSO. **“Derecho Administrativo”** edit. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 513, única edición, México 1996.
11. NUÑEZ JIMENEZ, ENRIQUE. **“Guía para la preparación de proyectos de servicios públicos municipales”**, edit. INAP, México, 1997
12. PADILLA DIAZ DE LEON, GUILLERMO. **“Tlalnepantla de Baz: Monografía Municipal”**, edit. Instituto Mexiquense de Cultura, México 2000.
13. QUINTANA RONDAN, CARLOS. **“Derecho Municipal”**, edit. Porrúa, México 2002.
14. RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. **“Derecho Municipal”**, edit. Porrúa México 1999.
15. REYES H. ALFONSO. **“Tlalnepantla, mirador de Anáhuac”**, edit. Secretaria de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México, México 1993.

16. ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. "El Municipio", edit. Porrúa, México 2002.
17. SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo, Tomo I", edit. Porrúa, México 2002.
18. WITKER, JORGE. "Metodología Jurídica", edit. Mc Graw Hill Interamericana, México 1997.
19. ZICCARDI, ALICIA. "Agenda de la Reforma Municipal en México", cuadernos de debate por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México 2000.
20. "Enciclopedia Jurídica Mexicana", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2002.
21. "Proceso de Descentralización de los Estados hacia los Municipios", Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal N° 60, edit. INAP, México 1998.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

22. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Edit. ISEF, México 2004.
23. **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, edit. Porrúa, México 2004.
24. **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, CD ROM Digesto Estado de México, Compilación de Ordenamientos, por Software Visual S.A. de C.V., México 2004.
25. **Ley Para la Creación de Municipios en el Estado de México**, CD ROM Digesto Estado de México, Compilación de Ordenamientos, por Software Visual S.A. de C.V., México 2004.
26. **Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Tlalnepantla de Baz**, Gaceta Municipal núm. Cuatro, México 2003.
27. **Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz**, Gaceta Municipal núm. Veintitrés, México 2005.
28. **Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz**, Gaceta Municipal núm. Uno, México 2003.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

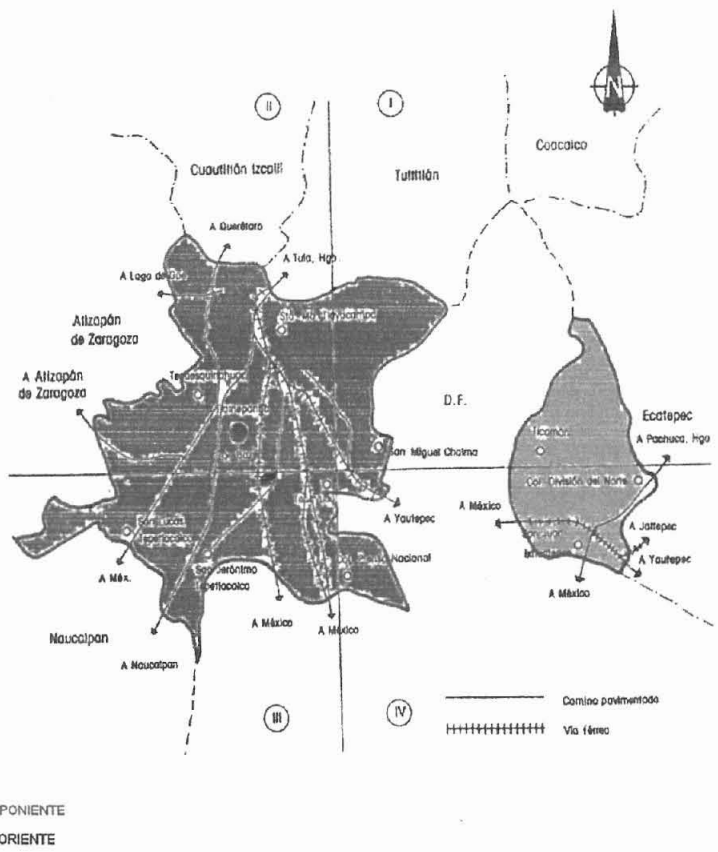
29. **Primer Informe de Gobierno del Presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, Ulises Ramírez**, Gaceta Municipal núm. Quince, México 2004.
30. **Cuaderno de Trabajo del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz 2000-2003 ...a la mitad del camino**, México 2002.
31. **Historia de Tlalnepantla**, portal en Internet www.tlalnepantla.gob.mx
32. **Enciclopedia de los Municipios en el Estado de México**, portal en Internet www.edomex.gob.mx
33. **Noticieros Televisa**, portal en Internet www.esmas.com.mx
34. **Fuerza Informativa Azteca**, portal en Internet www.todito.com.mx

ANEXO A

MUNICIPIO	CABECERAS MUNICIPALES
ACAMBAY	ACAMBAY
ACOLMAN	ACOLMAN DE NEZAHUALCOYOTL
ACULCO	ACULCO DE ESPINOZA
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS
ALMOLOYA DE JUAREZ	VILLA DE ALMOLOYA DE JUAREZ
ALMOLOYA DEL RIO	ALMOLOYA DEL RIO
AMANALCO	AMANALCO DE BECERRA
AMATEPEC	AMATEPEC
AMECAMECA	AMECAMECA DE JUAREZ
APAXCO	APAXCO DE OCAMPO
ATENCO	SAN SALVADOR ATENCO
ATIZAPAN	SANTA CRUZ ATIZAPAN
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	CIUDAD LOPEZ MATEOS
ATLACOMULCO	ATLACOMULCO DE FABELA
ATLAUTLA	ATLAUTLA DE VICTORIA
AXAPUSCO	AXAPUSCO
AYAPANGO	AYAPANGO DE GABRIEL RAMOS M.
CALIMAYA	CALIMAYA DE DIAZ GONZALEZ
CAPULHUAC	CAPULHUAC DE MIRAFUENTES
COACALCO DE BERRIOZABAL	SAN FRANCISCO COACALCO
COATEPEC HARINAS	COATEPEC HARINAS
COCOTITLAN	COCOTITLAN
COYOTEPEC	COYOTEPEC
CUAUTITLAN	CUAUTITLAN
CUAUTITLAN IZCALLI	CUAUTITLAN IZCALLI
CHALCO	CHALCO DE DIAZ COVARRUBIAS
CHAPA DE MOTA	CHAPA DE MOTA
CHAPULTEPEC	CHAPULTEPEC
CHIAUTLA	CHIAUTLA
CHICOLOAPAN	CHICOLOAPAN DE JUAREZ
CHICONCUAC	CHICONCUAC DE JUAREZ
CHIMALHUACAN	CHIMALHUACAN
DONATO GUERRA	VILLA DONATO GUERRA
ECATEPEC DE MORELOS	ECATEPEC DE MORELOS
ECATZINGO	ECATZINGO DE HIDALGO
EL ORO	EL ORO DE HIDALGO
HUEHUETOCA	HUEHUETOCA
HUEYPOXTLA	HUEYPOXTLA
HUIXQUILUCAN	HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO
ISIDRO FABELA	TLAZALA DE FABELA
IXTAPALUCA	IXTAPALUCA
IXTAPAN DE LA SAL	IXTAPAN DE LA SAL
IXTAPAN DEL ORO	IXTAPAN DEL ORO

IXTLAHUACA	IXTLAHUACA DE RAYON
JALTENCO	JALTENCO
JILOTEPEC	JILOTEPEC DE MOLINA ENRIQUEZ
JILOTZINGO	SANTA ANA JILOTZINGO
JIQUIPILCO	JIQUIPILCO
JOCOTITLAN	JOCOTITLAN
JOQUICINGO	JOQUICINGO DE LEON GUZMAN
JUCHITEPEC	JUCHITEPEC DE MARIANO RIVAPALACIO
LA PAZ	LOS REYES ACAQUILPAN
LERMA	LERMA DE VILLADA
LUVIANOS	VILLA LUVIANOS
MALINALCO	MALINALCO
MELCHOR OCAMPO	MELCHOR OCAMPO
METEPEC	METEPEC
MEXICALTZINGO	SAN MATEO MEXICALTZINGO
MORELOS	SAN BARTOLO MORELOS
NAUCALPAN DE JUAREZ	NAUCALPAN DE JUAREZ
NEXTLALPAN	SANTA ANA NEXTLALPAN
NEZAHUALCOYOTL	CIUDAD NEZAHUALCOYOTL
NICOLAS ROMERO	VILLA NICOLAS ROMERO
NOPALTEPEC	NOPALTEPEC
OCOYOACAC	OCOYOACAC
OCUILAN	OCUILAN DE ARTEAGA
OTZOLOAPAN	OTZOLOAPAN
OTZOLOTEPEC	VILLA CUAUHEMOC
OTUMBA	OTUMBA DE GOMEZ FARIAS
OZUMBA	OZUMBA DE ALZATE
PAPALOTLA	PAPALOTLA
POLOTITLAN	POLOTITLAN DE LA ILUSTRACION
RAYON	SANTA MARIA RAYON
SAN ANTONIO LA ISLA	SAN ANTONIO LA ISLA
SAN FELIPE DEL PROGRESO	SAN FELIPE DEL PROGRESO
SAN JOSE DEL RINCÓN	SAN JOSE DEL RINCÓN CENTRO
SAN MARTIN DE LAS PIRÁMIDES	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES
SAN MATEO ATENCO	SAN MATEO ATENCO
SAN SIMON DE GUERRERO	SAN SIMON DE GUERRERO
SANTO TOMAS	SANTO TOMAS DE LOS PLATANOS
SOYANIQUELIPAN DE JUAREZ	SAN FRANCISCO SOYANIQUELIPAN
SULTEPEC	SULTEPEC DE PEDRO ASCENCIO DE ALQUISIRAS
TECAMAC	TECAMAC DE FELIPE VILLANUEVA
TEJUPILCO	TEJUPILCO DE HIDALGO
TEMAMATLA	TEMAMATLA
TEMASCALAPA	TEMASCALAPA

PRINCIPALES LOCALIDADES Y CAMINOS



- ZONA PONIENTE
- ZONA ORIENTE

ANEXO B

Población Municipal

Población municipal por localidad y su distribución por sexo

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. SCINCE por colonia

Localidad	Población municipal		
	Total	Mujeres	Hombres
Col. Atrás del Tequitl	423	226	197
U. H. Bahía del Copal	1483	741	742
Fracc. Lomas de Lindavista El Copal	579	292	287
Col. Constitución de 1917	4458	2733	2103
Col. Constituyentes de 1857	1277	655	622
Col. División del Norte	2893	1468	1425
Col. Jorge Jiménez Cantú	31782	16115	15667
Col. FFCC. Concepción Zepeda Vda. de Gómez	115	54	61
Fracc. Ind. La Presa	186	88	98
Col. La Laguna	7281	3696	3585
Col. Lázaro Cárdenas 1ra. Sección	20125	10253	9872
Col. Lázaro Cárdenas 2da. Sección	21146	10748	10398
Col. Lázaro Cárdenas 3ra. Sección	22478	11351	11127
Col. Lomas de San Juan Ixhuatepec	15405	7679	7726
Col. Marina Nacional	5022	2529	2493
Col. San Isidro Ixhuatepec	8614	4359	4255
Col. San José Ixhuatepec	3533	1791	1742
Pueblo San Juan Ixhuatepec	16032	8149	7883

Nota: Sin registro de dato, las siguientes localidades: Col. Ex-Ejido de Tepcofuleo, I. H. Magisterial Siglo XXI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO C