

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESTUDIO DEL MUNICIPIO DE
ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO,
DESDE SU PERSPECTIVA JURÍDICA, SOCIAL Y POLÍTICA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

EVA VALDÉS CID

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMÍREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

0349858



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios,

Por darme la oportunidad de vivir.

A ti mami,

Por tu dedicación, tu entrega incondicional, y por amarme desde
que estaba en tu vientre.

A ti papi,

Por ayudarme a cumplir mis sueños, por ser mi ejemplo y por
darme la fortaleza para seguir adelante.

A mis hermanos Claudia y Rubén,

Por su solidaridad, su alegría y su lealtad.

A mi asesor,

Por apoyarme y confiar en este trabajo de investigación.

A ti Alex,

Por creer en la magia de nuestro amor, por ser además mi amigo y mi compañero en esta vida.

A ustedes,

Que sacrificaron su vida por la de los demás y a pesar de no estar en este mundo, siempre vivirán en mi corazón.

A mis familiares y amigos,

Gracias por su apoyo y comprensión.

A la Universidad del Tepeyac,

Porque conocí personas muy valiosas que me ayudaron en mi crecimiento como ser humano y profesionista.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO.	
1.1 El Municipio como institución jurídica.	2
1.2 El primer Ayuntamiento en la Nueva España, reseña histórica.	11
1.3 El Municipio, concepción federal y local.	19
1.4 La representación jurídica del Municipio en asuntos propios del Estado.	25
1.5 El poder estatal y la autonomía municipal.	30
1.6 El Ayuntamiento, composición y funciones.	39
CAPÍTULO II. HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.	
2.1 Integración de la Hacienda Pública.	44
2.2 Recursos propios del Municipio.	49
2.3 Medidas para el fortalecimiento del Municipio.	53
2.4 Presentación de egresos municipales ante la Legislatura Local.	57
2.5 Presupuesto de Ingresos.	59
2.6 Presupuesto de Egresos.	59
2.7 Ley de Coordinación Fiscal.	62

2.8 Gasto Público Municipal.	66
2.8.1 Elementos de la Administración.	67
2.8.2 Consideraciones de los servicios públicos.	70
2.8.3 Clasificación de los servicios públicos	74
CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO, ADMINISTRADOR Y PRESTADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS.	
3.1 El Municipio de Ecatepec de Morelos, administrador de servicios públicos.	79
3.2 Servicios prestados por el Municipio de Ecatepec de Morelos,	83
3.3 Problemas en razón de la prestación de los servicios Públicos en el Municipio de Ecatepec de Morelos.	101
CAPÍTULO IV. LA INSTITUCIÓN DEL MUNICIPIO CONFORME AL ESPÍRITU DEL CONSTITUYENTE DE 1917.	
4.1 El Municipio, concepto del espíritu del Constituyente de 1917.	106
4.2 Propuesta.	109
4.2.1 Restitución en el aspecto político.	109
4.2.2 Restitución en el aspecto social y cultural.	115
4.2.3 Restitución en el aspecto económico.	117
CONCLUSIONES.	121
BIBLIOGRAFÍA.	125

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se aborda con el fin de realizar un estudio sistemático de los aspectos sociales, políticos y jurídicos en torno a un Municipio en específico.

Con estas bases, se plantea como objetivo general, conocer, a manera de reseña histórica, los pormenores de la Institución del Municipio como órgano de la base y división territorial, organización política y administrativa del Estado Mexicano.

Dentro del Federalismo mexicano, resalta también, con carácter de específico, el estudio detallado de la constitución actual del Municipio y particularmente, el de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, en donde destacan los rubros dedicados a su aspecto financiero, fiscal y presupuestal; a efecto de proyectar bases sobre su consolidación, conforme al espíritu del Constituyente de 1917.

En este orden, se plantea como incógnita ¿de qué manera el Municipio cumple con los postulados para los cuales el Constituyente de 1917 lo instituyó dentro de nuestro máximo mandamiento legal?

En este sentido, nuestra pregunta se centra en la observancia del contenido del artículo 115 de la Constitución Política Federal, a

efecto de respetar a la Institución del Municipio, como base de la división territorial, organización política y administrativa del Estado Mexicano.

Se persiste en subrayar el porqué, y no obstante la consolidación de la Institución del Municipio como el espíritu del Constituyente lo instauró dentro del artículo 115 de la Constitución Política Federal, no es muchas de las veces la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, debido a la falta de autonomía.

El propósito central de esta investigación es proponer una serie de reformas jurídicas, políticas y sociales para elevar la calidad del Municipio de acuerdo con el Constituyente de 1917, para lo cual se analizarán diversos aspectos teóricos y prácticos que permitirán vislumbrar un escenario en el que se desarrollen las actividades propias del Municipio.

Bajo este esquema de apartados sujetos a estudio, se utilizó el método de investigación jurídica inductivo-deductivo, del analítico, del crítico-jurídico, así como del comparativo, a efecto de establecer dentro de la investigación, los pormenores que permitieron finalmente, llegar a las conclusiones que con tal carácter se proponen. Con respecto a las técnicas utilizadas, se hace patente el uso de la investigación documental sustentada básicamente en libros de texto que representan el cúmulo de conocimientos

originarios, que permiten el entendimiento del t3pico sujeto a estudio; por otra parte, hago uso tambi3n de los datos estad3sticos como medio propio y oportuno a efecto de vislumbrar la integraci3n proporcional del Municipio sujeto a investigaci3n.

Con base en lo anterior, se estim3 pertinente a efecto de consolidar la investigaci3n, dividirla en cuatro cap3tulos. El primero de ellos titulado Consideraciones Generales, el cual tuvo por objeto abordar la concepci3n de la Instituci3n jur3dica del Municipio bajo un esquema de concepci3n social, pol3tica y jur3dica hasta llegar particularmente a su base y fundamento constitucionales.

Con relaci3n a ello, el segundo cap3tulo se orient3 b3sicamente al an3lisis de la Hacienda P3blica Municipal, por raz3n vital de su importancia en la vida del Municipio, toda vez que en gran parte de ella depende la consolidaci3n de dicha Instituci3n como base del Estado Mexicano; adem3s permite entender las deficiencias que en dicha materia presenta la Hacienda P3blica Municipal y por ello su aminorada prestaci3n de servicios p3blicos, derivado de un raqu3tico gasto p3blico municipal.

En el tercer cap3tulo se hace referencia al Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de M3xico como administrador y prestador de servicios p3blicos, titulado as3 dicho cap3tulo. En 3l se hace un an3lisis espec3fico del acontecer social, pol3tico y jur3dico de su importancia entorno a la Instituci3n del Municipio, lo cual desde

luego, permite conocer en forma determinante las salvedades de los servicios públicos, para abordar el cuarto y último capítulo denominado la Institución del Municipio conforme al espíritu del Constituyente de 1917.

Así, finalmente se llega a las conclusiones que se consolidan en la parte última de nuestra investigación.

CAPÍTULO I
CONSIDERACIONES GENERALES DEL
MUNICIPIO

1.1 El Municipio como institución jurídica.

Estudiar al Municipio no sólo resulta trascendente, particularmente es muy interesante al denotar día a día aspectos novedosos y de gran singularidad; es el caso de ocuparse tan sólo de su concepto que refleja un binomio de coexistencia entre el hombre y el Ayuntamiento para dar vida y mantener a una federación porque así lo prevé el artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal.

Ahora bien, de las muchas teorías que existen en los diferentes campos del saber humano, para explicar la causa-efecto o el antecedente que da origen a su comportamiento en determinado sentido, su autor, el hombre, por lo general defiende las propias, apoyadas o en contraposición a las ajenas o invariablemente aportará lo que no es otra cosa, sino su particular enfoque en el campo correspondiente.

Es evidente que sobre la institución del Municipio existen corrientes diversas, muy respetables todas cuando de conceptuar se trata; de tal suerte que el objetivo no será descubrir panacea alguna sobre el tema, aunque se debe manifestar que con apoyo en aquellas, se ofrecerá una identificación para determinar los ingredientes de que se compone el Municipio; una vez que la

premisa se encuentre formulada dirigir el enfoque de este estudio hacia las metas y objetivos señalados para el efecto pretendido.

En esta búsqueda, se acudirá a las concepciones de tipo legal, enciclopédico, doctrinario, pero esencialmente o complementadas por concepciones, enfoques o definiciones vivenciales, de quienes han sido protagonistas de la vida pública, para de ese modo, definir al Municipio en su concepción de potencialidad y representatividad.

Como preámbulo al estudio de las dos corrientes que versan sobre la concepción y origen del Municipio, se debe exponer lo indubitable que antes o después, según la posición que se adopte, concurre en los dos polos opuestos, la vecindad.

Indiscutiblemente, "el hombre no es un ente aislado, es en esencia un ser sociable por naturaleza, que se encuentra incrustado en una sociedad que por razones de necesidad, fue creando quizá de una manera inconciente al principio y posteriormente de forma conciente un ser viviente, un *zoon politikón*".¹

La proliferación de la especie por cualquiera de las razones anotadas, da origen a la familia, que por sí misma rebasa el ámbito personal del concepto "hombre", pero como extensión de este, puesto que son seres semejantes congregados en torno a él. De esta suerte las necesidades crecen y los satisfactores deben aumentar en

¹ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, p.XVI.

la misma medida; debe existir una diferencia al momento anterior a la formación de la familia.

La correlación necesidad-satisfactor y la proliferación de la familia, da origen a la reunión de familias y por ende a la vecindad, en un momento y lugar determinados, como respuesta espontánea a la impotencia familiar para cubrir no sólo las necesidades más apremiantes de bienestar material, sino también de actividades espirituales y económicas.

Dicha reunión de familiares, hace posible una organización de mayor magnitud que coordina a todas esas familias en el mismo territorio y con características peculiares, para que sea "la comunidad autosuficiente para la vida perfecta".²

De lo anterior se percibe que en una escala (arbitraria para algunos), se encuentra al hombre seguido de la familia y como producto de la reunión de varias familias, la sociedad, que una vez organizada da vida al Municipio.

En vista de lo comentado, se puede observar que a todo Municipio entre otras cosas, le es necesaria una población, un territorio y una autoridad que dirija el esfuerzo común de los vecinos de su territorio.

² Ibid., p. XXIX.

De la trilogía expuesta, todos los elementos son importantes; sin embargo, la población resulta de mayor relevancia, porque por ella se crean las relaciones entre vecinos y con esto se coloca en un punto de la historia del hombre, que por otro lado, "sin la existencia de lo vecinal no se comprende al Municipio"³.

De igual forma, al hombre no se le puede concebir como un ente aislado, sería absurdo imaginar a un Municipio separado de una célula mayor denominada estado o provincia, y a éste último en descomunicación con otros estados que unidos forman la República.

Con lo antes manifestado, se sostiene que a partir del hombre, se llega a la sociedad en virtud de una escala por necesidad una vez constituida y con propia organización; emerge a la vida la institución del Municipio, que a su vez y con la concurrencia de sus similares, forman parte del estado o provincia y como cúspide de la unión de lo anterior y de varios estados se encuentra la República Federal.

Si se tienen como base los anteriores planteamientos, se distinguen ya algunos elementos de vital importancia para la constitución de la Institución en estudio.

Es precisamente por ello que existen personas que se pronuncian en el sentido de que "el Municipio es una fracción territorial del estado, distrito o territorio, con sanción oficial, donde

³ Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo XIX, p. 961.

se hayan congregadas numerosas familias, que obedezcan las mismas leyes y están sujetos a la acción administrativa de un Ayuntamiento".⁴

En tales circunstancias, se sostiene que, después de la familia, el Municipio es la primera organización con la que el hombre-miembro se encuentra en íntima coexistencia.

Como institución organizada y organizativa, "el Municipio es la guía bajo la cual se encuentra la gran responsabilidad del desarrollo integral de todo el territorio que lo componga; fomentar las condiciones necesarias para que el nivel de vida de la población se incremente y asimismo que los servicios sociales sean los suficientes y los más adecuados".⁵

Al realizarse esto, "el conglomerado de familias que componen al Municipio, encuentra la solución a situaciones personales o simplemente sin complicaciones, vivir la vida familiar y de comunidad, puesto que los problemas de la familia se resuelven dentro del mismo núcleo, los problemas de la comunidad, que por lo mismo rebasan la esfera familiar, son resueltos por el Municipio, por lo que este último resulta una extensión espontánea de la familia".⁶

⁴ Reynaldo Poia, *La Pequeña Guía del Regidor de Ayuntamientos*, p. 9.

⁵ Beograd, *El Municipio de Kranj en el medinarodna*, p.7.

⁶ Cfr., Efraín González Luna, *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*, p. 30.

Bajo la exposición que antecede, se puede ingresar al estudio de las dos escuelas que detallan el origen del Municipio:

- a) La escuela ius naturalista o sociológica.
- b) La legalista.

La Escuela ius-naturalista o sociológica, es aquella en la que sus sostenedores parten de la premisa de que el Municipio es una institución de derecho natural, impuesta por la necesidad ineludible del acontecer humano, que emerge a la luz pública por la contigüedad de familias y el Estado. Por lo tanto, no lo crea, sólo se concreta en reconocer algo que ya existe, que solo da el nombre a lo que materialmente se percibe.

Estos pensadores, sin lugar a dudas, coinciden con Tocqueville, cuando este último afirma "ésta (la comuna) es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí una comuna."⁷

La segunda escuela explicativa del origen municipal, la legalista, afirma que "el Municipio es solo una entidad territorial creada por la ley"⁸.

Con esto se opone al pensamiento de la anterior escuela o concurrente ius-naturalista.

⁷ Tocqueville, La Democracia en América, p.961.

⁸ Idem.

Para la escuela legalista, la ley es el alfa y omega del Municipio; al que se le podrán conferir atribuciones, ampliárselas o lo que es más, restringírselas en un momento determinado.

Se desprende por lo tanto, que esta corriente no toma en cuenta los factores: población y territorio; sino que el Municipio queda como un privilegio de la legislatura correspondiente.

Cuando en la ley se afirma que los Municipios serán investidos de personalidad jurídica, no se está en pugna en ningún sentido con lo aseverado por las escuelas en estudio.

De una forma ecléctica redondearemos lo expuesto a partir de dos conceptos diferentes entre sí:

- a) El conglomerado humano, como un hecho concretizado.
- b) El Municipio, como un concepto legal.

Para afirmar que, efectivamente, el conglomerado de familias en un territorio forma grupos sociales, se parte de la base también que sólo el Estado (a través de la ley) puede reconocer y revestir con el carácter de *Municipio* a cada una de esas comunidades o grupos sociales.

Con las aseveraciones asentadas, es posible vislumbrar los elementos de que se compone el Municipio, toda vez que se elaboró

la escala de donde emerge dicho concepto, se constata que lo anterior se encuentra apegado a la siguiente definición: "el Municipio o municipalidad, es jurídicamente un ente de derecho público, constituido por una comunidad humana asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".⁹

No obstante que, a simple vista es completa la anterior concepción, es perceptible un faltante de forma, y no de fondo, por lo que resulta substancial mencionar la siguiente definición:

El Municipio "es una institución pública, integrada por un conglomerado de familias, con territorio propio; dependiente de una entidad provincial llamada Estado, que es libre de administrar sus particulares intereses y responsable del progreso armónico, en los campos Cultural, Económico, Político y Social de su comunidad"¹⁰.

De la anterior definición se desprende que al hablar de una institución pública reconocemos el otorgamiento de la categoría de Municipio, a través de la ley (por conducto del Estado) de la que emanan derechos y obligaciones.

Lógicamente, habrá entonces una autoridad que dirija, supervise y fortalezca dicha institución.

⁹ Omeba, Op. Cit., p.p. 960-961.

¹⁰ Idem.

Cuando se afirma que está integrada por un conglomerado de familias se hace referencia a la población, tan importante para la existencia del Municipio como anteriormente se dijo, con todo lo inherente a sus circunstancias y consecuencias naturales que con antelación se señalaron.

También se afirma la existencia de un territorio en el haber municipal, puesto que sería incoherente pensar en la mencionada institución sin que fuese físicamente identificable su extensión; asimismo, se le ubica dentro del contexto geográfico y político del Estado-miembro que si depende de él, es al mismo tiempo libre en su administración local.

Pero algo de mayor relevancia en sí mismo, es el hecho de señalarle la responsabilidad directa del ascenso de su comunidad en:

a) El terreno cultural, en lo referente a escuelas en todos sus niveles; la instalación de museos, monumentos históricos, polos de desarrollo cultural, casas de cultura, etcétera.

b) En el aspecto económico, programa, facilita, desarrolla e incluso interesa el establecimiento de industrias de todo tipo, proporciona las artesanías y productos locales.

c) Del mundo político incita a la ciudadanía en la ejercitación de sus derechos con la participación de los partidos políticos.

d) Del basto campo social, la creación de centros médico-asistenciales, diversiones sanas, vivienda, urbanización en su territorio, etcétera.

Con lo agregado, es posible considerar que se complementa la definición del concepto Municipio, en el amplio y no bien aprovechado concepto de la institución del Municipio, que debería tener, para un mejor desarrollo en sus aspectos de una Nación.

1.2 El primer Ayuntamiento en la Nueva España, reseña histórica.

En la época del Papa Alejandro VI, Rey de España, era dueño absoluto de cuanta isla y tierra firme se descubriera; de ahí que los descubridores y conquistadores actuaban siempre en nombre y representación del Rey.

De manera breve, sólo se tocará el antecedente inmediato anterior, del hecho que motivó la conquista del continente y el nacimiento del primer Ayuntamiento en las "Indias Occidentales.

Diego de Velázquez era, a la razón, Gobernador de Cuba, mismo que autorizó la tercera expedición para la conquista de tierras en la masa continental ubicada al occidente.

Al frente de esta aventura interesante, el Gobernador comisionó a Hernán Cortés, que a manera de adelanto diremos que sabía ya, la benignidad de lo que el Municipio representaba, puesto que había sido alcalde mayor en Santiago de Cuba.

La situación prevaleciente da un giro de 380° y Velázquez decide destituir a Cortés del mando de la expedición, quien enterado de lo ocurrido, elude el comunicado oficial e iza velas el 16 de febrero de 1519".¹¹

Simultáneamente, Diego de Velázquez promueve una cuarta expedición, ahora al mando de Pánfilo de Narváez, quien llevaba instrucciones precisas de destituir con el poder de las armas, a Cortés.

Sin embargo, el aventurero Cortés, logró desembarcar en lo que hoy se llama Veracruz y ante el descontento de su tripulación, de no querer adentrarse en busca de un lugar apropiado, Cortés utilizó una institución legal, para nulificar el poder adquirido por conducto del Gobernador de Cuba.

"Por lo que improvisó rústicamente los componentes esenciales del gobierno municipal en aquella época y la mañana del 22 de Abril de 1519 se instaló el primer Ayuntamiento de América, al que nombró La Villa Rica de la Vera Cruz".¹²

¹¹ Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, p. 95.

¹² *Ibid.*, p.p. 96-99.

Con mucha visión política, Hernán Cortés coloca a los hombres clave dentro de este Ayuntamiento y quedan al mismo tiempo las vacantes respectivas en su ejército.

El primer Ayuntamiento de la Nueva España, quedó integrado de la siguiente manera: "Portocarrero y Montejo como alcaldes ordinarios; Alonso de Ávila, los dos Alvarado y Sandoval como regidores; Juan de Escalante alguacil mayor; Pedro de Alvarado como capitán; Olid como maestro de campo; Ochoa y Alfonso Romero como alférez del real y Diego Godoy como escribano"¹³.

Dichos nombramientos fueron otorgados por Cortés para tener un control de las actividades que desempeñadas en dicho lugar, con una estructura similar a los ayuntamientos existentes en España.

"La nación intentada por Cortés fue legal a todas luces, astuta y aprovechada por él, ya que las leyes "Pueblas" no reconocían más superior que el Rey".¹⁴

Cortés tenía el poder de crear una nación, sin embargo, dicho poder se limitaba a la voluntad de un poder supremo que era el Rey de España al cual debía sujetarse.

De modo que, "el Ayuntamiento instalado a nombre y representación del Rey, llamó a Cortés y al proceder a un examen

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

del nombramiento hecho por Velázquez, lo declaró en cesantía y a nombre del Rey el nuevo Ayuntamiento, lo designó como Capitán del Ejército y Justicia Mayor".¹⁵

Con este nombramiento de Cortés, ocurrían simultáneamente varios hechos favorables para él, debido a que dicho nombramiento era proveniente de un Ayuntamiento instalado a nombre y representación del Rey.

De las anteriores circunstancias se desprenden hechos de suma importancia, uno de ellos es la creación del primer Ayuntamiento en tierra firme.

La consecuencia inmediata fue que con facultades propias del Ayuntamiento, autoriza la conquista tierra adentro y de esta forma dar legalidad a las acciones de Cortés.

Por lo que, "desde un punto de vista legal, la conquista de México Tenochtitlán, es autorizada por un Ayuntamiento de la Nueva España, el de la "Villa Rica de la Vera Cruz" y no de un poder español".¹⁶

No obstante debe aceptarse que ese Ayuntamiento estuvo compuesto por oriundos de la Madre Patria, por el hecho de haberlo instalado en representación del Rey, pero con territorio propio, con

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

autoridad y facultades exclusivas que lo convierte en un Ayuntamiento local, independientemente de hechos, circunstancias o de personas que lo integraran.

Asimismo, este Ayuntamiento fue creado por un plan preconcebido (por Cortés) y constituyó además la piedra angular de la conquista en la que a partir de ése momento se instaurarían otros Ayuntamientos, como el del Valle de México, instalado por Cortés en Coyoacán.

Desde 1535 la Nueva España se encontraba políticamente conformada de la siguiente manera:

Un noble de España llamado Virrey, que gobernaba el conjunto de reinos y provincias que se llamaba nueva España.

Existía un gobernador, que también era un noble de España y gobernaba el conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincia.

El Alcalde Mayor, conocido como Corregidor, también noble de España, era el encargado de gobernar al conjunto de municipios de que estaba compuesta la alcaldía mayor.

El Ayuntamiento que gobernaba al Municipio, era un cuerpo colegiado de vecinos españoles y criollos, cuya cabecera estaba en

un pueblo de españoles o de españoles e indios. También hubo una junta de caciques, españoles e indios, que gobernaba un Municipio, con cabecera en pueblos indios, y le daban a esos municipios el nombre de Repúblicas.

En el México Independiente, Miguel Hidalgo y Costilla instituye en San Miguel el Grande (conocido en la actualidad como San Miguel de Allende, en Guanajuato) el primer Ayuntamiento del México independiente.¹⁷

En la Constitución de Cádiz se incluyeron disposiciones atribuibles a los municipios.

Posteriormente se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, creado por Agustín de Iturbide, en donde se fijaron bases para los municipios.

En el año de 1823 surge el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que diera lugar a la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En las siete leyes constitucionales de 1836 de la República Mexicana, específicamente en la sexta ley titulada División del Territorio de la República y Gobierno interno de los Pueblos se hace referencia al Municipio.

¹⁷ Cfr., José Francisco Ruiz Massieu, Diego Valadés, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, p. 198.

Con el Plan de Ayutla, en 1854 se inicia la etapa histórica conocida como Reforma, misma que se prolongó hasta la formación de la República.

El estatuto Orgánico Provisional promulgado por Ignacio Comonfort provocó que los municipios se encontraran privados de los ingresos que percibían desde años anteriores y se sometieran a la autoridad de los gobernadores en el año 1856.

En la Época Imperial, el país se dividió en departamentos, administrados por prefectos imperiales, éstos a su vez estaban divididos en distritos, administrados por subprefectos y los distritos que se dividían en municipalidades, coordinadas por alcaldes.

En la Constitución Política de 1857 se hizo una pequeña mención al Municipio, en donde se le relaciona con la contribución a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.

En la época del general Porfirio Díaz se realizan modificaciones en materia municipal.

La Ley General de Ingresos de municipalidades de la República decretada en 1897, establecía la libertad de Municipios para obtener ingresos de los impuestos asignados por los mismos, sin embargo, en el siglo XX esta ley dejó de respetarse.

Así como la ley mencionada anteriormente, la Constitución Política de 1857, en general, dejó de respetarse por los jefes políticos, actos que dieron lugar al movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero con el *Plan de San Luis*.

En este movimiento revolucionario también se realizó el *Plan de Ayala*, que pretendía alcanzar la libertad de los municipios para atender los intereses comunales.

En el período de Francisco I. Madero en el gobierno, algunos grupos se manifestaron en su contra; tal es el caso del grupo comandado por Pascual Orozco, quien proclamó el *Pacto de la Empacadora*, en donde se destacaba que la Revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos.

Venustiano Carranza se unió a este movimiento con el *Plan de Guadalupe*, al expresar que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional y promulgó la Ley del Municipio libre en 1914.

Posteriormente, se "promulgó la Constitución Política de 1917, con el texto actual que hoy se tiene refiriéndose en este caso específicamente al artículo 115".¹⁸

¹⁸ Cfr., Idem.

1.3. El Municipio, concepción federal y local.

La Carta Magna que nos rige, establece que el Municipio libre es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Unión. En efecto, hasta antes de la Constitución de 1917, el Municipio solo figuraba como letra muerta en la Carta anterior.

En este sentido, las Jefaturas Políticas existían como intermediarias, entre el pueblo y los gobiernos Federal y Estatal, despreciadas por el pueblo, que no por los lacayos y abyectos del Dictador Díaz, con lo que se ejercitaba la centralización al dejar a un lado toda autoridad y atribuciones del Ayuntamiento correspondiente.

Por ello, entre los postulados que abanderaron la Revolución Mexicana estaba la supresión de las Jefaturas Políticas por el mal tan grande que socialmente causaban.

Con base en lo comentado, hay quienes afirman que "durante la administración del General Díaz, los Ayuntamientos se integraban con personas mas o menos capaces de manejar los intereses del Municipio, pero sus actos estaban supeditados a la voluntad de los Jefes políticos que eran los verdaderos árbitros de la localidad".¹⁹

¹⁹ Reinaldo Pola, Op. Cit., p. 5.

Tan imperiosa era la reestructuración política, que se vio reflejada en todos los planes revolucionarios, como por ejemplo; “los programas del Partido Liberal Mexicano, del Demócrata. Los planes de El Zapote, de Valladolid, de Bernardo Reyes, el político social. Dentro de lo social están el Plan de Ayala, y el programa de Reforma, Plan de Milpa Alta y Santa Rosa, y el Pacto de la Empacadora”;²⁰ programas en los que siempre se trató de fortalecer al Municipio como elemento principal de una reorganización política.

Don Venustiano Carranza, al que se le llamó *Apóstol del Municipio* era un apasionado del mismo; logró conjugar las ideas latentes en el alma de los jefes de su ejército, para dar vida a esta Institución con todas las vicisitudes y tropiezos con los que se enfrentó el proyecto del artículo 115 Constitucional que hoy rige la vida municipal.

Las sesiones camarales en las postrimerías del mes de enero de 1917 fueron decisivas para la institución en estudio, pues aunque se debatieron sólo dos polos opuestos que difieren en la forma y procedimiento, ambas consideran al Municipio libre como vital, para la reforma que se daría y en la que ellos fueron los protagonistas que le dieron la legalidad que requería para fraguar un nuevo estilo de vida sociopolítica.

²⁰ Idem.

En efecto "el artículo 115 de la Carta Magna, con relación a los artículos 27 y 123 constitucionales, es la clave de la transformación social y política de la revolución".²¹ Por ello, se puede considerar a esta trilogía de suma importancia para el logro de la transformación socio- económica y política del país.

Con el artículo 27 Constitucional, se reguló la tenencia de la tierra y las aguas; la dotación de ejidos; las concesiones para la explotación de bienes nacionales; en síntesis, el problema agrario, que se sigue arrastrando a la fecha sin solución definitiva a pesar de los esfuerzos de los gobiernos emanados de esta gesta revolucionaria.

El artículo 115 Constitucional, dio pauta a seguir en la vida política con el impulso al Municipio libre por su composición más elemental y su colocación como embrión de la vida político-nacional.

La creación del artículo 123 de la Carta Magna fue trascendental pues terminaba (al menos esa fue la idea fundamental) con la explotación del hombre por el hombre en su sentido primario, ya que se estableció jornada máxima de trabajo; regula el desempeño laboral de menores y de las mujeres, en síntesis, la materia obrero-patronal. Sin embargo, existe un vacío para la tan llevada y traída institución del Municipio. El artículo 27 Constitucional fue complementado y se le dio fuerza con la

²¹ Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., p.346.

expedición de una Ley Agraria; al artículo 123 de la Carta Magna se le dio fuerza definitiva con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que las situaciones referentes a la tenencia de la tierra, así como los problemas en materia laboral, se encuentran reguladas y con la fuerza necesaria para su publicación. Sin embargo, es la complementación ideal al artículo 115 constitucional mediante el impulso definitivo al Municipio, como base y embrión de la vida política nacional.

Al Diputado Constituyente Fernando Lizardi se le atribuye una frase que por sí misma encierra el anhelo imperante en la República y además refleja el ánimo de la asamblea en general y no sólo de no del legislador Guanajuatense: "el Municipio libre como base del pueblo libre".²²

Con la lectura de los primeros cinco artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se observa un enfoque político que se le da a los Estados-miembros (en el caso concreto, México) de la República Mexicana. En ellos se aborda el tema de la integración federal; la concurrencia o cooperación de la Federación; la sujeción a las disposiciones emanadas de la Constitución de 1917; también se marca la autonomía Estatal en lo referente a su régimen interno y el ejercicio pleno y exclusivo de su

²² Ibid., p. 349.

autoridad dentro de la circunscripción territorial que por ley le es propia.

En los artículos 7, 11 y 15 de la Constitución local del 8 de Noviembre de 1917, se muestra conformidad con el artículo 115 Constitucional, ya que ubica al Municipio libre como base de la división territorial y organización política del Estado.

Es de mencionarse que, por el sólo hecho de ser Estado miembro de la Federación, se supondrá la aceptación en lo tocante a la Institución en estudio. No obstante, existen constituciones locales como la de Coahuila que restringen las facultades otorgadas, expresa o tácitamente por la Constitución Federal.

Paralelamente a la Constitución Política del Estado se encuentra la Ley Orgánica Municipal que regula la institución en estudio; también preserva la idea del Constituyente de 1917 y en sus primeros artículos colocan al Municipio como embrión de la vida Estatal.

Señala su autonomía interna de administración y la aplicación de su fuero local, en el articulado subsiguiente, pero con la salvedad de apegarse a las Constituciones, Federal y Local, al Bando Municipal, como expresamente lo estipula el artículo segundo de la Ley Orgánica Municipal.

Con base en lo anterior es posible asegurar que el Municipio contiene las siguientes características:

1. - El Municipio tiene personalidad jurídica; otorgada por la Constitución Federal y su correlativa local, por lo que es sujeto de derechos y obligaciones.

2. -Tiene patrimonio y facultad para la administración libre de sus ingresos fijados por la Legislatura local.

3. -El Ayuntamiento es la autoridad y el órgano administrativo del Municipio, mientras que los miembros que lo componen serán designados mediante la elección popular directa.

4. -"El Municipio no tiene intermediarios entre sus superiores Estatales y Federales".²³

Como colofón a este apartado, se realizan dos manifestaciones de orden práctico e interpretativo con carácter personal.

La primera se refiere a la división en el mismo Estado, en circunscripción mayor que el Municipio, denominada Distrito, esta división se utiliza con fines de procuración de justicia y electorales, pero nada tienen que ver con la institución del Municipio, aún cuando varios de éstos formaren uno de aquellos.

²³ Idem.

La segunda, es la referente al primer término del artículo 115 Constitucional, su correlativo en la Constitución Local y las leyes emanadas de ella, como la Ley Orgánica Municipal, Bando Municipal, que son acertadas entre sus similares de la República Mexicana y por lo mismo restringen menos la vida municipal.

En síntesis, el Municipio es un ente conformado de un núcleo mayor (república) con poder propio y autónomo, reconocido por la propia Federación.

1.4 La representación jurídica del Municipio en asuntos propios del Estado.

Desde el primer apartado de este capítulo, se establece que tanto el hombre como el Municipio no son entes aislados e independientes, no obstante, sean autónomos internamente en el manejo que les es propio. Por lo mismo, el hombre forma parte de una institución que es la familia; la familia del Municipio y éste último del Estado, mismo que conforma la República.

Ahora bien, tanto la familia como el Municipio, el Estado y la República o en cualquier organización o asociación, es necesaria la coordinación en trabajos, adquisiciones, etcétera, que competa al mismo núcleo o célula para evitar dualidades, divisiones estériles o bien la satisfacción no adecuada en calidad, medida, durabilidad en

las necesidades comunes, inherentes a los integrantes, en lo individual y colectivamente.

Independientemente del criterio anterior, existe la base jurídica, expresa e interpretativa, donde se localiza la representatividad por parte del Estado y del Municipio en situaciones del ámbito territorial.

"El fundamento que sirve de base a la primera Constitución Mexicana, fruto del Congreso de Chilpancingo y promulgada en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, fue el documento elaborado por José María Morelos y Pavón que denominó Sentimientos de la Nación"²⁴

En dicho documento se plasman las ideas que Morelos consideró relevantes para ser la plataforma de un nuevo sistema jurídico.

Morelos en su quinto punto anota "5. - La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes y dividir los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad".²⁵

Con independencia de que, para su época, eran ideas de vanguardia sobre las que se sustenta el sistema político, social y

²⁴ Ubaldo Vargas Martínez, Morelos, Siervo de la Nación, p. 108.

²⁵ Idem.

laboral de nuestra República en la actualidad, sólo entraremos al estudio de dos posiciones que se desprenden del quinto punto del programa de Morelos.

El pueblo, como fuente de Soberanía nacional, constituye una de las manifestaciones democráticas, ya que el poder soberano sólo se entiende emanado de un pueblo dirigido a él.

También se distingue concomitantemente aparte de un poder no impuesto por la fuerza (tiranía), sino surgido de la masa popular (elección), la representatividad como consecuencia de la figura jurídica en cuestión, amén de la división de poderes que tuviera su origen en Montesquieu y que esboza Morelos como parte integrante de su programa.

En todo régimen de representación, el primero en estar dentro de la ley debe ser el pueblo. Éste es la fuente de toda autoridad pero no la puede ejercer directamente porque desde un punto de vista jurídico no puede gobernar o variar los órganos y atribuciones de un gobierno; la única autoridad que tiene en su poder mediato, es la de ser elector.

En las anteriores condiciones se tiene un poder real que emana del pueblo, pero que sólo es posible concebir en función de la representatividad ejercida por el mismo pueblo, de modo tal que, se

eliminan con esta figura el que fueran tantas ideas, métodos de trabajo y ejecución, como ciudadanos tuviera la República.

Todo lo anterior se encuentra plasmado en la actual Carta Magna, que desde 1917 rige los destinos del país y son los artículos 39, 40 y 41 los que consagran el pensamiento del *Siervo de la Nación*.

En el último de los artículos que se mencionan se estipula que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en materia Federal y por los Estados en materia local. Todo ello con fundamento o respaldo en la Constitución Federal y en las locales respectivas, las que no pueden contradecir lo dispuesto en el pacto Federal.

La Carta Política del Estado de México, integra esta posición jurídica en su artículo sexto, el que se apega a lo que marca el cuarenta y uno Constitucional.

Se encuentra punto de apoyo legal de la representación por parte del estado en problemas municipales que rebasen la circunscripción territorial del Municipio. En este sentido, el artículo 11 de la Constitución local estipula que los poderes públicos del Estado son superiores jerárquicos a los similares del Municipio.

Si bien es cierto que se tiene a la institución municipal como base de la división territorial y política del Estado, este último como poder es superior en todo momento a los poderes municipales. Pero he aquí una complementación expresa, la que obliga, no obstante lo anterior, a que no se impidan o restrinjan los derechos y facultades otorgadas por el artículo 115 Constitucional.

La misma Constitución local señala en el artículo 115 que el Municipio es una Institución (persona moral) capaz de derechos y obligaciones. Sin embargo, debe entenderse que ejerce su autoridad dentro de sus límites geográficos.

Fundamento legal de la representatividad en cuestión se manifiesta a través del artículo 17 de la Constitución local y en su correlativo en la Ley Orgánica Municipal marcado con el número 150.

En las relatadas circunstancias, la representatividad es un punto donde convergen todas las obligaciones y derechos que afecten, beneficien o simplemente atañen a la administración pública en conjunto, llámese Federal, Local o Municipal y hoy del Distrito Federal.

Por lo anterior, no existe contradicción cuando se dice que el Municipio es la base de la división territorial y organización política; sujeto de derechos y obligaciones; libre en su administración y por

otro lado su representación en situaciones que rebasen su límite territorial por parte del Estado.

El primer argumento de peso de carácter legal es que la libertad sólo se concibe cuando no contravienen las leyes y las leyes manifiestan que el Estado asume la representación municipal cuando se trata de asuntos que salgan de la órbita de injerencia municipal.

La representatividad del Municipio, por el Estado, es similar a la representación de los Estados miembros, en asuntos que afecten a la República Mexicana como tal, por conducto de los poderes de la Unión.

El segundo de carácter práctico, es la manifestación de que el país no puede ser una masa acéfala, pues no llegaría a ningún acuerdo, al no poder concretizar proyecto alguno, por lo que, la aparente contradicción desaparece por ahorro procedimental interno en la ejecución de que se trate.

1.5 El poder estatal y la autonomía municipal.

La Autonomía, es como ya se dijo, una de las características del Municipio, es decir, la que se realiza ante el Estado miembro y ante el poder central o Federación, tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para

designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración Central o entre el Gobierno del Estado miembro y la administración libre de sus particulares intereses.

Es menester señalar que la Constitución Federal adolece desde su promulgación de normas que regulen la creación del Municipio como forma de gobierno (que así lo estipula) así como la manera de conservar su posición dentro del contexto del Estado miembro al que pertenezca y frente al poder Central o Federación.

El uso que por igual se hace de los términos: soberanía, autonomía y libertad, cuando se refiere a los estados miembros y municipios, ha creado un poco de confusión al no ser aplicados con la definición legal apropiada, por lo que es saludable apuntar las definiciones de tales conceptos para intentar comprender el espíritu que animara al Constituyente de 1917".²⁶

Por lo que toca a la soberanía, muchos autores coinciden en lo más esencial, definiéndola como un poder frente al cual no existe nada que lo iguale o se interponga a él. "Es unificador de la vida comunitaria nacional en virtud de sus decisiones o decretos inapelables en lo interno."²⁷ Además, no está sometido a ningún poder fuera de su ámbito territorial, porque "actúa (teóricamente)

²⁶ Cfr., Omeba, Op. Cit., p.p. 849-851.

²⁷ Idem.

con independencia, ajeno a cualquier intromisión extranjera de carácter político".²⁸

Existen autores, entre ellos Rafael Bielsa, que hacen distinción o mejor dicho, señalan formas de manifestaciones respecto de la palabra soberanía. Así, se dice que la "soberanía es un atributo exclusivo del estado".²⁹

La fuente de la soberanía en las monarquías constitucionales es la divinidad; la arbitrariedad del que manda en las autocracias y dictaduras francas o solapadas.

En un sistema de gobierno democrático, la fuente en que se gesta y sostiene la soberanía, es el pueblo. En el caso del sistema mexicano se trata precisamente de un gobierno democrático al ser los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna los facultados de su regulación, en donde se pone de manifiesto dos aspectos o puntos de vista de suma importancia.

En primer lugar, el aspecto político que entraña la existencia de una soberanía popular al decir que reside esencial y originariamente en el pueblo. Por lo que políticamente no hay más soberanía interna o externa que la voluntad mayoritaria.

²⁸ Ibid., p.37.

²⁹ Rafael Bielsa, El Orden Político y las Garantías Jurisdiccionales, p. 7.

El segundo punto de vista es el jurídico, si bien es cierto que la soberanía es ejercida a través de los distintos poderes de la Unión, es evidente que se somete a la voluntad popular a través de un régimen de Derecho que valida y legitima su actuación.

Las cuestiones de soberanía se resuelven por supremacía constitucional, por efecto del pacto Federal y es este último el que señala que los estados ejercen su soberanía en el territorio correspondiente, pero continua con el Pacto Federal, y con lugar preponderante en la vida nacional a la Carta Magna.

Con base en lo anterior, se puede decir que la norma fundamental es un instrumento por el cual se regula y coordina todo el sistema jurídico en el que se establecen las bases para crear nuevas disposiciones jurídicas, la derogación de las existentes o en su defecto la substitución de todo un sistema.³⁰

Los artículos mencionados anteriormente, contienen los fundamentos que dan origen al sistema federal, cuyos elementos necesarios son:

- a) Facultades no concedidas y retenidas a favor de los Estados miembros.

- b) Facultades delegadas al gobierno central y federal.

³⁰ Rafael Rojina Villegas, Introducción al Estudio del Derecho, p.p. 444 y 445.

c) Un sistema normativo, que garantice a las Provincias o Estados miembros, conservar esas situaciones o status frente a la arrolladora Federación.³¹

Por lo tanto, se puede considerar que el federalismo es el representante común en la existencia de los Estados miembros frente a otro Estado o sistema de gobierno; el coordinador en materia federal de las metas destinadas exclusivamente para su creación y administración o en su defecto la concesión respectiva.

Entre otros objetivos, el federalismo debe tender siempre a buscar una consolidación y fortalecimiento del Estado Mexicano para que pueda tener la capacidad de ser el punto donde converjan los Estados miembros y tutelar sus bienes e ideales que hagan concretizar la realidad nacional.

Es decir, el federalismo pretende concentrar en una sola directriz las acciones del Estado Nacional, para lograr el fortalecimiento en los aspectos sociales, económicos y jurídicos.

Con independencia de la fuente de origen o sistema de gobierno, es posible concluir que la soberanía es un atributo exclusivo del Estado. Es decir, un poder en virtud del cual se unifica la vida nacional por sus decisiones inapelables en lo interno, en donde tiene plena jurisdicción y que se ejerce con independencia de

³¹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 145.

cualquier poder político extranjero, tanto en lo interno como en lo externo.

Es menester señalar que en nuestro país la única soberanía, entendida como autodeterminación plena es la ejercida por el Estado Federal Mexicano.

Autonomía.- Mencionar los conceptos soberanía y autonomía se hace con el fin de señalar o encontrar una relación en virtud de la cual existan los dos términos y no como contraposición del primero al segundo o viceversa.

Muchos autores y con ellos las enciclopedias, diccionarios y libros especializados, coinciden en lo fundamental y así establecen que la autonomía "es una potestad de que gozan las provincias, dentro de un estado para gobernarse así mismas, con leyes y autoridades elegidas en su seno".³²

Se desprende de lo anterior un vínculo que una a la entidad autónoma y al Estado soberano. En segundo término, el poder de gobernarse asimismo y la emisión de leyes con la elección de autoridades en su propio territorio.

³² Omeba, Op. Cit., p.89.

Se parte de los derechos que son inherentes a la soberanía para encontrar la ubicación correcta del concepto autonomía en nuestro Sistema de Gobierno.

Con base en lo anterior, es posible decir que un Estado soberano así como un Estado miembro tienen el derecho a crear su constitución, sólo que no pueden contravenir lo dispuesto en el Pacto Federal (artículo 41 Constitucional); y si está restringiéndose ése derecho pleno, no es soberano, sino autónomo.

Por lo que se refiere a la legislación, gobierno y jurisdicción, son los artículos: 40, 41, 115, 116 y 117 Constitucionales los que estipulan las características que deben reunir su forma de gobierno; su jurisdicción sólo en el territorio que albergue el propio Estado.

En el aspecto legislativo, todo lo que no contravenga a los articulados en el Pacto Federal y la autonomía en su administración interna entienden dicha autonomía como un conjunto de limitaciones.

Por exclusión se debe decir que en la República Mexicana, los Estados miembros no son soberanos en la acepción que ya quedó establecida; sino provincias autónomas, concurrentes en el Pacto Federal que dan origen con esto al federalismo tan importante que los regímenes posteriores a la promulgación de la Constitución actual

se empeñan en que no sea símbolo de absorción sino de equilibrio nacional.

Con fundamento en lo expuesto, es admisible definir a la autonomía como, "la facultad de que gozan las provincias o estados miembros, dentro de un estado soberano, consistente en la posibilidad de gobernarse por sí mismos, formular leyes, elegir gobernantes y ser concurrentes con sus similares en un punto que les es común: el Pacto Federal".³³

Libertad.- La libertad sólo se concibe cuando es ejercida frente a un tercero y en un mundo de Derecho; porque al no existir otra persona con la que se pueda conducir en determinada forma, se aislará y no habrá libertad para hacer o decir, sino que sencillamente se podría reducir a ser un vegetal, que existe sí, pero que no puede producirse a libertad.³⁴ Por lo tanto, si no se vive en un régimen de Derecho se puede derivar en el libertinaje o esclavitud y sometimiento.

Por lo que se está acorde con el pensamiento que señala la libertad, como "la facultad que tiene el hombre para realizar lo que se le ocurra cuando la fuerza o el Derecho no se lo impida".³⁵

³³ Cfr., Joaquín Escriche, Diccionario Razonado de Legislación, p. 458.

³⁴ Ibid., p. 4796.

³⁵ Ibid., p. 4587.

Con base en lo anterior, se puede considerar a la libertad como el derecho natural para conducirse en el ámbito interno y producirse externamente en la forma que se adapte al interés propio, sin invadir los derechos de terceros o transgredir la norma jurídica.

En México, el Municipio es libre para gobernarse con apego a la ley respectiva para elegir a sus gobernantes y para administrar su hacienda, misma que le es fijada por la Legislatura del Estado autónomo al que pertenece.

Una vez desarrollados los conceptos anteriores, se debe señalar que cuando se habla de autonomía municipal no debe entenderse, en estricto *sensum*, como una facultad de Estado miembro o provincia para darse sus propias leyes y organización, sino como "la posibilidad de que el Municipio, mantenga las facultades y atribuciones Constitucionales concebidas como indispensables para su vida frente a las entidades locales y federales".³⁶

Se interpreta que el Municipio es considerado por la misma Constitución como un poder público con crédito fiscal, pero que se encuentra como parte de un todo mayor, de lo contrario el Estado miembro al que pertenece sería un Estado soberano dentro de otro Estado, lo que no es concebible.

³⁶ Idem.

En síntesis, el Municipio es libre en el aspecto político y administrativo frente a la entidad local y federal en materia económica.

1.6 El Ayuntamiento; composición y funciones.

“El Ayuntamiento es la corporación encargada del gobierno y administración local, constituida por el número de individuos que la ley determina y que es precedida por el alcalde”.³⁷

En esta definición se pueden encontrar los elementos necesarios y característicos de un régimen local nombrado Ayuntamiento, pues como ya se ha mencionado, se trata de un conglomerado de personas que se rigen mediante un esquema de Derecho, bajo la supervisión de un Presidente Municipal elegido mediante la votación de los ciudadanos.

En el caso particular, la Constitución Política del Estado de México, en sus artículos 116, 117 y subsiguientes, establece que un Ayuntamiento es un cuerpo en forma colegiada, deliberante, con autoridad y que está integrada por un jefe de asamblea, el Presidente Municipal, por varios miembros llamados regidores y síndicos. El número de estos últimos va con relación al crecimiento demográfico, económico y político del lugar mismo.

³⁷ Omeba, Op.Cit., p.457.

El personal del Ayuntamiento se complementa con los siguientes cargos públicos:

a. Secretario Municipal, encargado de dar fe de actos del Municipio. Es posible que en ocasiones funja como Secretario del Ayuntamiento.

b. El Tesorero Municipal, es el encargado y responsable de la recaudación y manejo del erario municipal.

c. El Comandante de policía municipal es quien debe garantizar la seguridad y tranquilidad en el territorio.

d. Coordinaciones en la prestación de servicios públicos municipales, con el comentario de que los regidores pueden encabezar dichas comisiones que se les encarguen.

Es importante comentar que el número de oficinas o direcciones que integran a un Ayuntamiento, va en razón directa del grado de importancia como la misma Constitución local y la Ley Orgánica Municipal lo señalan.

De conformidad con el texto legal que rige los destinos del Estado de México, los Ayuntamientos están investidos de una doble función:

a) Legislar.

b) Inspección.

La primera consiste en acordar todas las disposiciones que, sin contravenir a las Constituciones federal y local, se emitan con carácter general y obligatorio para los ciudadanos y habitantes del mismo Municipio, como el bando de policía y el buen gobierno.

La segunda función es la tarea de vigilancia para que se cumplan las disposiciones emitidas; para ello podrá nombrar tantas comisiones como se crea conveniente.³⁸

Para cerrar el apartado y con además el presente capítulo, podemos decir que respecto de los funcionarios públicos existen dos clases de obligaciones:

a) Las estatutarias.

b) no estatutarias.

Las estatutarias son las establecidas por la ley, reglamentos y lineamientos. Consisten en que cada empleado o funcionario cumpla exactamente con lo establecido para cada cargo o rango.

³⁸ Legislación Electoral del Estado de México, p.p.74-76 .

Las obligatorias no estatutarias son aquellas que no están plasmadas en ninguna ley, pero que se aplican para proteger al público, a distintos funcionarios claves. Estas obligaciones están destinadas a resolver los problemas específicos y peculiares de casi todos los funcionarios públicos.³⁹

En conclusión, el Ayuntamiento se rige bajo un esquema legal y se conforma de determinados funcionarios, en razón de la densidad del propio municipio, situación geográfica y territorial, entre otros.

Dichos funcionarios están obligados a cumplir con sus compromisos ante la sociedad, ya que en teoría el Municipio deberá velar por los intereses de la ciudadanía.

No obstante, existen funcionarios que no cumplen con dichas obligaciones y por lo tanto, la sociedad está en todo su derecho de exigir mejoras y hasta la remoción de su cargo a quien no esté capacitado para ello o para quien infrinja las obligaciones estatutarias y no estatutarias antes mencionadas, así como el correcto ejercicio de la hacienda pública municipal que se expondrá en el siguiente capítulo.

³⁹ Joaquín Escriche, Diccionario Razonado de Legislación, p. 460.

CAPÍTULO II

HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

2.1 Integración de la Hacienda Pública.

Como preámbulo al desarrollo en el presente capítulo, es necesario realizar comentarios de vital importancia en la vida Municipal y aspectos vinculados íntimamente con la administración pública en general.

Aunado a lo dicho en el capítulo que precede, es pertinente señalar que, el artículo 115 Constitucional también omite señalar en forma específica el monto por el cual el Municipio percibirá ingresos.

La fracción II del mencionado cardinal sólo indica que las legislaturas locales señalarán las contribuciones suficientes de que se compondrá la hacienda municipal como producto del temor, desconfianza y del concepto sobre el Municipio en una minoría de edad, por parte del Constituyente de 1917, en sus históricos debates del 24, 25, 30 y 31 de enero de 1917.⁴⁰

Las finanzas municipales son un campo tan extenso, y por ello, complejo, que abarcar todo sería ideal; sin embargo, se tratará lo más trascendental, el punto de origen de esta investigación.

⁴⁰ Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., p.p.326-329.

Una de las ponencias en los debates a que se hace referencia, argumentaba la inconveniencia de dejar a los Estados- Provinciales, en manos del Municipio en lo referente a que estos últimos recabarán todas las contribuciones y cooperarán con los gastos del Gobierno local; como lo establecía en su proyecto original la fracción 11 del 115 Constitucional.

El criterio triunfador es el plasmado en la Carta Magna en vigor, que provocó un retroceso a la reforma que estaba culminando en el proyecto de la Constitución General para la República.

Correspondería a la reglamentación del 115 Constitucional, previa su reforma, o a las Legislaturas fijar las bases, porcentajes y momentos adecuados para dar vida en este aspecto a la institución en estudio, postergada legalmente desde 1917.

No obstante, las disposiciones que de carácter general señala la Constitución, sin contravenir éstas y sólo adaptándolas al presente histórico de la realidad que vive, el Gobierno del Estado de México y la presente administración, han impulsado al Municipio, directamente o en forma indirecta, con el otorgamiento entre otras cosas, de mayores porcentajes en las percepciones tributarias.

Lo anterior se basa en el previo estudio de programas y grado de eficacia en la administración por parte de los Presidentes

Municipales. No cabe duda que estas posiciones no han llegado a todos los Municipios en la misma forma o grado, al ser las razones ajenas a este estudio, por lo que desde el punto de vista legal, se tratará lo referente a la forma en que integra la Hacienda Municipal.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Federal, la hacienda municipal se compondrá de las contribuciones que le asignen las Legislaturas locales correspondientes.

La Constitución Local en su artículo 125 señala que, además de las contribuciones que decreta la Legislatura, corresponden a su Hacienda los bienes que conciernan a los Municipios como personas morales de derecho civil.

La Ley Orgánica Municipal desarrolla un poco lo referente a la composición de la hacienda municipal al plasmar en su artículo 97 los siguientes aspectos:

Artículo 97. "I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

II. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos.

III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;

IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;

V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciban;

VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban”.⁴¹

El Código Financiero del Estado de México y Municipios complementa lo anterior en el artículo séptimo, al estipular que por la Ley de Ingresos, anualmente se fijarán los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y programas municipales.

Asimismo, es importante mencionar la siguiente tesis jurisprudencial:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Tesis: P./J.6/2000

Nº de Registro: 192,330

Jurisprudencia

Materia (s):Constitucional.

Hacienda Municipal. Conceptos Sujetos al régimen de libre administración Hacendaria (artículo 115,fracción IV, de la Constitución Federal).

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a)Percibirán las

⁴¹ Compilación de Leyes y Reglamentos del Estado de México, p.p. 349 y 350.

contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 6/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal a diecisiete de febrero de dos mil.”⁴²

⁴² Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo XI, p. 514.

Es así como legalmente se forma la hacienda municipal en el Estado de México; sistema que, si bien es cierto, no es el más acertado.

2.2 Recursos públicos del Municipio.

Es posible decir, que los recursos públicos son "los medios que obtiene el Estado, provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales, del patrimonio de los particulares o del ejercicio del crédito público.

En este orden de ideas, los ingresos derivados de la explotación del propio patrimonio del Estado se presentan cuando explota o vende sus propiedades. Por su parte, los recursos provenientes del crédito público cobran fundamentalmente su origen de la contratación de empréstitos y finalmente los ingresos obtenidos del patrimonio de los particulares, que son los de mayor cuantía, los percibe recurriendo en forma coactiva y mediante tributos"⁴³.

En un concepto general, se entiende por ingreso público, todo bien susceptible de apreciación en dinero que el Estado obtiene con base en la ley.⁴⁴

⁴³ Mayolo Sánchez Hernández, Derecho Tributario, p.5.

⁴⁴ Ibid., p.6.

Existen varias clasificaciones para encuadrar a los ingresos públicos, sin embargo sobresalen las siguientes:

- De acuerdo a su importancia:

Ordinario.- Son los que se perciben regularmente en cada ejercicio fiscal.

Extraordinarios.- Aquellos que percibe el Estado en circunstancias excepcionales y sirve para hacer frente a las necesidades imprevistas (epidemias, catástrofes, etc).

Si depende de la entidad que conforme a la ley tenga derecho a percibirlos, se clasifican en: ingresos federales, estatales y municipales.

- En cuanto a su origen se dividen en:

Originarios: También llamados ingresos patrimoniales, son los que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado.

Derivados: Son conocidos como ingresos de Derecho Público, y son los que percibe el Estado de patrimonios ajenos a los de él.

- Dentro de los ingresos podemos encontrar los ingresos tributarios y los no tributarios:

Tributarios: Son los provenientes de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones especiales.

No tributarios: Quedan comprendidos los ingresos derivados de un acto de utilidad pública, un acto de derecho público o un acto de derecho privado.⁴⁵

En la Ley de Ingresos de la Federación, se contienen los diversos artículos referentes a los ingresos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos.

El Código Financiero, en el título de Ingresos de los Municipios, regula lo relativo a los recursos con los que cuenta el Municipio y la manera como los recauda.

De acuerdo al artículo 4º, de la Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, se establece que "El Estado de México y los Municipios podrán adquirir bienes por vías de Derecho Público y de Derecho Privado.

Las adquisiciones por vías de Derecho Público se regirán por la presente ley, las leyes especiales y los reglamentos respectivos. Las adquisiciones por vías de Derecho Privado se regularán por las disposiciones de esta ley, las aplicables a las adquisiciones de

⁴⁵ Ibid., p.p.6-9.

bienes y servicios, el Código Civil del Estado de México y los reglamentos aplicables".⁴⁶

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, se establece la siguiente clasificación:

Contribuciones.

- I) Impuestos (art. 2º fracción I)
- II) Aportaciones de Seguridad Social (art. 2º fracción II)
- III) Contribuciones de mejoras (art. 2º fracción III)
- IV) Derechos (art. 2º fracción IV)
- V) Accesorios (art. 2º fracción IV)
- VI) Aprovechamientos (art. 3º primer párrafo)
- VII) Productos (Artículo 3º segundo párrafo)

Además de los Ingresos que el Estado puede obtener, se pueden encontrar las contribuciones especiales, las cuales son prestaciones legales obligatorias a cargo de las personas que obtienen un beneficio específico.

Estas contribuciones pueden ser de dos tipos: las de mejoras y las parafiscales o aportaciones de seguridad social; las primeras, son establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas; en cuanto a las aportaciones de seguridad social o mejoras parafiscales, son los

⁴⁶ Prontuario de Legislación Fiscal 2004, p.135.

requerimientos obtenidos por ciertos entes públicos, para asegurar su financiamiento autónomo.

2.3 Medidas para el fortalecimiento del Municipio.

La figura municipal se concreta a percibir lo que le asigna la Legislatura local, como ingresos propios. El fundamento de lo anterior, se encuentra en la Constitución Federal, la Constitución Local, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Orgánica Municipal, en los numerales que han sido señalados y por lo tanto, el Municipio se encuentra incapacitado para fijar impuestos, aún dentro de su jurisdicción territorial.

“Ingenuamente, el Constituyente de 1917 supuso que los miembros del Poder Legislativo de los Estados, conocerían de las necesidades de los Municipios y de los distritos electorales que representan”.⁴⁷ Por lo que se piensa que el Municipio depende en gran medida de los gobiernos federales y locales, para la ejecución de sus propios programas.

Lo anterior en gran parte es cierto, pero también existen otras posibilidades, una de ellas es la promoción de ferias y exposiciones de tipo artesanal, ganadera, industrial, cultural, agrícola, etc., que aparte de dar a conocer a los Municipios, sirve de promoción a los

⁴⁷ Javier Balboa Calzada, *El Municipio en México*, p. 17.

productos locales, a mejorarlos o a su reacción en carencia de los mismos; sería definitivamente una fuente de ingresos Municipales en varios aspectos.

También es recomendable el establecimiento de centros turísticos, de recreación o esparcimiento deportivo, con los beneficios ya comentados y el bienestar de los habitantes de la propia comunidad.

De esta manera sin fijar impuestos, el Municipio buscaría su propia promoción con resultados positivos en el terreno económico; en el aspecto social, el aprovechamiento de las instalaciones o disfrute de los beneficios con motivo de tales eventos.

En síntesis, los municipios no han alcanzado su autosuficiencia económica, ya que dependen de las Legislaturas de los Estados, para determinar los ingresos del sostenimiento municipal y para la ejecución de obras, por lo que en estas circunstancias los municipios han percibido menos en la participación proporcional a las finanzas públicas de carácter nacional.⁴⁸

De ahí que se afirme que la Carta Magna, da libertad política, pero en unión con la Constitución Local, restringen la libertad económica cuando faculta al Poder Legislativo Local, el fijar los

⁴⁸ Gobierno del Estado de México, *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, p. 21.

ingresos Municipales con todos los riesgos que implica y que ya fueron comentados.

Por ello, existen quienes se pronuncian en el sentido de que los Municipios están obligados a caminar al ritmo y dirección que le señalen los Ejecutivos Federales y Estatales, y sólo concretar la autonomía a la administración de su particular patrimonio.⁴⁹

La institución en estudio, tal y como la consagra el artículo 115 Constitucional, reviste una importancia profunda, ya que lo sitúa como base de la división política y administrativa de nuestro país.

No obstante lo anterior, existe una marcada desproporción referente a las necesidades y los recursos municipales, con los que pueden hacer fuente a las primeras.

En tales situaciones, el Municipio vive "rezagado dentro de un proceso evolutivo, con necesidades en aumento cada día, pero con recursos en ocasiones muy limitados o no explotados adecuadamente por diferentes razones, a pesar del incremento de sueldos, costos, gastos corrientes, entre otros".⁵⁰

Al respecto, se considera necesario señalar que los Presidentes Municipales por ley, deberían comparecer no sólo a presentar su Informe de Gobierno Municipal, sino a defenderlo en la Tribuna, con

⁴⁹ Agustín Montaña, Manual de Administración Municipal, p. 10.

⁵⁰ Gobierno del Estado de México, Op. Cit., p 19.

el objeto de argumentar con bases sólidas y reales a los Legisladores, además de dar a conocer la situación, necesidad y potencialidad existentes conforme a lo señalado en la fracción IV del artículo 25, y en lo postulado en los artículos 33, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

De esta forma, se provocaría un aumento en el porcentaje por concepto de participaciones federales y estatales, mismo que debe entregarse en una fecha límite, y a partir de aquélla empezar a retener, un interés a favor del Municipio y con cargo al gobierno si se retrasa, la mencionada entrega.

Finalmente, se daría un impulso a lo estipulado en el artículo quinto de la Ley Orgánica Municipal, respecto a la posibilidad de que los Ayuntamientos se coordinen entre sí para dar solución a necesidades comunes.

Con lo anterior, se constituiría entonces una coordinación Municipal, pero no con carácter ocasional o transitorio, sino permanente para proyectar por regiones o en forma total, planes para resolver las necesidades Municipales, con atención a los potenciales naturales, humanos y económicos de cada Municipio en particular y en relación con los demás.

Dicha coordinación podrá realizar una revisión periódica, profunda y real sobre los avances con relación directa a la

aplicación justa de los fondos del erario Municipal, pero sobre todo la publicación que el Estado proporcione referente a los resultados de las finanzas públicas de cada Municipio y de todos sus similares, no con afán de cultivar la posible egolatría de sus gobernantes, sino más bien por salud económica y administrativa, que, invariablemente, redundaría en una confianza de los integrantes de su comunidad municipal, al tener como beneficiado directo al Municipio.

2.4 Presentación de egresos municipales ante la Legislatura Local.

Antes de tratar el asunto de los egresos, es necesario definir el concepto de presupuesto, que para fines de este estudio puede considerarse como "un plan que se elabora en términos financieros, en cuya virtud se programan operaciones administrativas y que rige por un periodo determinado de tiempo.

En él, se consideran entre otras:

- a) Actividades y proyectos de servicios
- b) Necesidades de gasto
- c) Los recursos disponibles para sostenimiento."⁵¹

⁵¹ Gobierno del Estado de México, Compilación de Leyes y Reglamentos, Tomo I, p. p. 75-77.

Dicho lo anterior y al analizar detenidamente cada trámite mencionado con antelación, se puede encontrar tanto en la Constitución particular del Estado de México, como la Ley Orgánica Municipal y la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo los lineamientos sobre los cuales se llega, al gasto público municipal.

Por ello, resulta de suma importancia el monto hasta por el cual podrá realizarse el gasto público, pues para que el Municipio pueda gastar es necesario por ley, pasar por lo menos dos de los siguientes puntos a saber:

- 1.- Presentación del presupuesto de ingresos.
- 2.-Presentación del presupuesto de egresos.
- 3.-Ajuste de ambos, en caso necesario.

Sería fantástico decir que podría haber municipios, que sólo realizaran los dos primeros puntos, que por otro lado sería ideal, pues habría un ahorro de tiempo al Ayuntamiento para no legislar nuevamente sobre el presupuesto de egresos.

También habría seguridad en el gasto y desde luego se pondrían en marcha planes, no para su estudio que debió ser previo, sino tendientes a su debida y exacta ejecución.

2.5 Presupuesto de ingresos.

Dentro de las facultades, obligaciones y atribuciones del Ayuntamiento, la ley adjetiva le fija la tarea de elaborar anualmente un presupuesto de ingresos, mismo que deberá presentar por conducto del Ejecutivo antes del 5 de Diciembre del año anterior al que deberá entrar en vigor.

Lo anterior no es suficiente, ya que dicho acto es sólo un supuesto, mismo que tiene la posibilidad de ser modificado, pues la Constitución local señala en su artículo 77 que el Ejecutivo tiene la autoridad para intervenir en cualquier sentido; posteriormente pasa a la Legislatura del Estado para su aprobación o modificación correspondiente.

2.6 Presupuesto de egresos.

Simultáneamente, el Ayuntamiento deberá presentar su presupuesto de egresos, el que lógicamente estará basado en el presupuesto de ingresos que previamente elabora el Ayuntamiento.

Si el Ejecutivo del Estado y la Legislatura no objetan el presupuesto presentado, no habrá ninguna dificultad. En caso contrario, si alguna de las partes que intervienen en este proceso modifica el presupuesto inicialmente presentado, tendrá el Ayuntamiento después de promulgada la Ley de Ingresos, la

obligación de celebrar un periodo extraordinario de Cabildo por el término de diez días para ajustar su gasto a lo autorizado.

Una vez realizado el gasto autorizado, no termina ahí la preocupación del Ayuntamiento, toda vez que existe una dependencia con nombre de Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, que además de revisar los presupuestos de ingresos y egresos que presentan los Ayuntamientos, también revisa los gastos efectuados por los mismos, con facultades conferidas para exigir responsabilidades en caso de desviaciones de fondos del erario municipal.

Lo anterior es posible cuando de verdad se aplica la revisión de los gastos efectuados por los Ayuntamientos, debido a que demuestra la intención de sanear la Administración Pública Municipal.

Es decir, que si existe la forma posterior de revisar la inversión municipal no se modificará la iniciativa de Ley de Ingresos y Egresos, salvo cuando se lesionen los intereses de particulares o se piense gastar sin tener cuidado de saldar o abonar antes lo elemental a las deudas contraídas.

Lo manifestado de ninguna manera constituye una idea carente de un respaldo, sino que tiene su base en lo afirmado con anterioridad, referente a la ubicación del Municipio dentro del

contexto de la República, es decir, que el primero se encuentra más cerca de la realidad ciudadana, que el segundo.

En este sentido, se puede decir que existen dentro del ámbito geográfico del Municipio instituciones o agrupaciones, que viven más de cerca la problemática social correspondiente.

De esta forma se tiene lo que hace tiempo se llamó las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material y que hoy se denominan Consejos de Colaboración Municipal, así como los agrupamientos existentes dentro de las comunidades respectivas, llámense culturales, deportivos, cívicos, artísticos, entre otros.

Es necesario que el Ayuntamiento, para elaborar sus presupuestos, tome en cuenta las recomendaciones y proporciones de las instituciones y agrupamientos que se mencionan; con ello se provocaría, un vínculo de fraternidad y unidad entre los pueblos y hacia el gobernante, además de impregnar una gran respetabilidad a sus proyectos, presupuesto, ejecución y gasto de los mismos.

De esta manera se entiende que la intervención del Ejecutivo y de la Legislatura locales, en materia de revisión, modificación y aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos, para que la ciudadanía no quede al arbitrio de un Ayuntamiento, ya que si sus miembros no están preparados técnicamente, podría lesionar los intereses particulares de sus habitantes.

2.7 Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objeto establecer la participación que corresponda a las haciendas Municipales en los ingresos federales:

El tema de la vida hacendaria municipal, al igual que los aquí tratados, es de vital importancia, ya que la mayoría de estas aportaciones no son por gracia de los Ejecutivos Federal o locales.

Los ingresos por estos conceptos, resultan como una contraprestación del gobierno Federal al local y de éste al municipal, por no gravar una actividad, industria o producto, mediante un acuerdo previo, firmado entre los interesados.

No cabe duda de que estas medidas reportan beneficios incalculables al causante, pues no se ve atiborrado de papeleo innecesario para él y su causa, amén del tiempo que potencialmente se invierte en cada trámite, lo que alude por lo tanto la doble o triple tributación.

Sin embargo, el Municipio sale mal librado en este aspecto, ya sea porque las aportaciones que se mencionan, intencionalmente o no se le retrasen, o porque sencillamente no tiene por lo general medios o siquiera la posibilidad remota para verificar si efectivamente lo que se le entrega es lo que justamente le

corresponde como compensación a su sacrificio de no gravar en determinada área.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno municipal, o retarda la inversión programada, o su ejecución se paraliza por tiempo indefinido; conlleva entonces a la pérdida de tiempo, de horas hombres y también la postergación del disfrute que reportarían las obras una vez concluidas.

Cuando se afirma que el ingreso municipal, por concepto de participaciones es de vital importancia, se debe a que las participaciones del gobierno local, aunadas a las del gobierno Federal, constituyen un poco más del cincuenta por ciento del ingreso de las arcas Municipales, motivo de preocupación en la presente administración, como se ha comentado y continúa en análisis por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior se fortalece con lo afirmado por los funcionarios federales, lo que ya se ha sugerido en el sentido de tomar medidas pertinentes, para que el Municipio reciba a tiempo y lo justo, las participaciones que, de hecho y por derecho le corresponden.

De esta forma, la política fiscal del Municipio se vigorizará enormemente para dar oportunidad a que gobernados y representantes como también ya fue sugerido, participen en la elaboración de programas y proyectos.

Para dicha elaboración es necesario tomar en cuenta:

- A) La cantidad y calidad de servicios, mejoras, programas o actividades.
- B) La forma de financiamiento de los mismos.
- C) Determinar consecuentemente si el gasto se subsanará con recursos propios, préstamos y hasta qué punto conviene utilizar las participaciones de los gobiernos Federal y Local y su límite.

También resulta interesante que, aparte del esfuerzo del Ayuntamiento, sean los mismos habitantes del Municipio quienes comparen los programas, gastos y costos, beneficios, durabilidad y conveniencia de lo proyectado, respecto a otras comunidades, para mejorarlo, superarlo o tratar de evitar posibles fallas o deficiencias observadas en la práctica en otras comunidades.

Con lo anterior, se podría eliminar al máximo el disgusto de los habitantes de un Municipio, hacia sus autoridades, independientemente de que se programarían los deseos y necesidades municipales apoyados desde su base, por los que directamente sufran la ausencia de esos beneficios. De esta forma se provocaría un incremento en la buena imagen tanto de las funciones públicas como de los funcionarios.

Para terminar este capítulo es necesario destacar la importancia que tiene la recaudación de los impuestos en la materia de finanzas por parte del Municipio, en donde requiere una adecuación a la realidad que se vive.

Efectivamente, cuando se requiere al causante de un pago ocurren dos cosas, a saber:

1.) En caso de negativa o aceptación condicionada, se inicia sólo en ocasiones, y en otras se sigue un procedimiento, hasta la obtención por parte del Erario Municipal, de sus objetivos.

2.) En ocasiones sólo se notifica y jamás existe una persecución del asunto mismo.

Ambas conductas parecen no del todo acertadas, aún cuando en una se logra el objetivo, en contraposición a la segunda en donde se benefician al causante (parcialmente) en perjuicio al propio fisco municipal.

Con el desarrollo actual del Municipio, las necesidades cada día crecientes para el gasto público y su dinámica aplicación, provocan la necesidad imperante e impostergable de un control fiscal más eficaz para preservar el patrimonio del Municipio, así como la vigilancia de su inversión en la cosa pública y con apego a la legalidad, evitar los abusos y la anarquía. Un control fiscal es

indispensable cuando se quiere cumplir con la tarea poco comparable de encausar una comunidad por el sendero del desarrollo y del progreso.⁵²

En síntesis, se requiere de una educación fiscal hacia el contribuyente, puesto que resulta más fácil convencer, que vencer a través de un copioso expediente.⁵³

De la misma forma, es menester manifestar la trascendencia de la administración tributaria municipal, (al igual como se desarrolla la actividad en las esferas federales y locales), para que informe ampliamente al contribuyente, le preste la suficiente ayuda y orientación para que cumpla con la totalidad de sus obligaciones tributarias.

2.8 Gasto Público Municipal.

Debido al problema que resulta proporcionar un servicio público y de acuerdo con los fundamentos básicos de Administración, toda organización se rige con determinados principios. Por ello es importante señalar algunos lineamientos que todo Presidente Municipal y representante o responsable de una administración debe tomar en cuenta, para que sus funciones beneficien a la comunidad.

⁵² Pedro Pablo Camargo, El Control Fiscal en los Estados Americanos y México, p.p. 158-162.

⁵³ Gobierno del Estado de México, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Op. Cit., p.p. 30-32.

2.8.1 Elementos de la Administración.

Para realizar una eficaz administración se requiere de cuatro etapas fundamentales:

1.- Planeación.- Es la forma de organizar la administración en jefes y departamentos, de modo que cada uno tenga sus tareas específicas.

A este proceso se le conoce con el nombre de división del trabajo e incluye las etapas de jerarquización y departamentalización.

La jerarquización es "es la disposición de las funciones de una organización por orden de rango o importancia; en cuanto a la departamentalización, se refiere a la división y agrupamiento de funciones y actividades en unidades específicas, con base en su similitud".⁵⁴

Lo anterior implica que cada empleado, jefe o departamento ejecute sus tareas asignadas, con la menor interferencia de otros departamentos y evitar duplicidad de funciones, logrando una satisfacción en quienes ejecuten tales trabajos, en la obtención de objetivo común.

⁵⁴ Lourdes Münch Galindo, Fundamentos de Administración, p. 117

2.- Organización "es el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades, con el fin de realizar y simplificar las funciones del grupo social."⁵⁵

3.- Dirección.- "En sentido administrativo es la ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional, mediante la guía de los esfuerzos del grupo social.

Se debe señalar que uno de los puntos principales de la dirección es evitar los conflictos en las actividades interdepartamentales, es decir, buscar el punto de equilibrio o armonía en la administración, para que de ese modo se le proporcione la debida atención a los programas y se ejecuten los planes de acuerdo con la estructura organizacional.⁵⁶

La dirección así mismo, incluye el mando y delegación.

A) Mando.- Consiste en jerarquizar las órdenes suficientes y necesarias, a efecto de cumplir debidamente con su ejecución; lo que implica, el programa de trabajo, la orden del mismo, las normas sobre las que se debe caminar en su ejecución.

⁵⁵ Ibid., p. 108.

⁵⁶ Ibid., p. 148.

B) Delegación.- Es la concesión de autoridad y responsabilidad para actuar. Es decir, la autoridad es la encargada de la repartición de tareas o responsabilidades a las personas de menor jerarquía y delega las funciones que deben desempeñar.

4.- Control significa "tener seguridad de que todas las acciones y operaciones se están ejecutando, en cualquier tiempo, de acuerdo con el plan municipal, con las ordenes dictadas y con lineamientos o políticas enunciadas, con el fin de detectar y prever desviaciones, para establecer las medidas correctivas necesarias."⁵⁷

La manera más común para una certificación, es por medio de reportes internos en forma también jerarquizada. Por ejemplo: un empleado de cualquier departamento deberá rendir un informe pormenorizado de sus actividades y logros, cada quince días (no diario o semanal), para que no se ocupe tanto tiempo en realizarlo, en tan corto periodo: el jefe de oficina o área debe rendir un informe global al Presidente municipal, cada mes o bimestre por los mismos motivos anotados.

El verdadero y eficiente administrador, es quien desempeña las actividades enunciadas en los tres apartados que anteceden.

Este tipo de administrador debe considerar a la coordinación de la administración pública en su doble aspecto: primero, como el

⁵⁷ Ibid., p. 163.

ejercicio de la autoridad misma, y segundo, incluir el espíritu de equipo para desarrollar la cooperación en la acción de la administración en su todo.

El administrador es el que pone en ejecución los programas generales, asignando tareas individuales por departamento, área o sector; es receptor de informes individuales los que interrelaciona, transmitiéndolos al Presidente Municipal (cuando el administrador no es el propio presidente) y asamblea en su caso para su desglose, análisis y crítica respectiva.

2.8.2 Consideraciones de los servicios públicos.

Se estima que la noción de servicio público es actuante y por lo tanto, perfectible desde el punto de vista conceptual, como de organización y ejecución, acorde con las definiciones que adelante se plasmarán y de conformidad con las siguientes apreciaciones.

En la etapa embrionaria del acontecer humano, el hombre satisface sus necesidades de alimento, por ejemplo, con la recolección, la caza y la pesca.

Al rebasar el concepto de individualidad y al aparecer el núcleo familiar, entonces la reunión de familias en tribus o clanes, las necesidades colectivas aumentan; por lo que el hombre asociado

con sus congéneres, descubre otros medios para satisfacer sus necesidades.

Con este ejemplo por demás sencillo, se aprecia la evolución, la búsqueda perfectible en el modo o medio para satisfacer las necesidades del hombre.

Ahora bien, al examinar el significado etimológico de las palabras servicio y público, la primera se deriva del latín *servitium*, que significa acción o efecto de servir; mérito que se hace al colaborar con el Estado u otra entidad, persona, organización o personal destinado a lo público; dinero ofrecido voluntariamente al Rey o a la República para las necesidades del Estado o bien público.⁵⁸

Por lo que respecta al segundo término proviene del latín *públicus*, *pública*, *públicum*, que encierra concepto de potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa; se refiere al Estado, contrapuesto o privado que pertenece a todo el pueblo.

El concepto servicio público tiene acepciones diversas en el enfoque, pero unidas en el objetivo. Esto desde su novedosa utilización en Francia de 1790, en que sirve como antecedente histórico, cuando dicho concepto es encuadrado en el campo del

⁵⁸ Omeba, Op. Cit., p.857.

Derecho Administrativo, cuando se da la escisión entre las autoridades administrativas de las judiciales.

A las autoridades judiciales por ley de 1790, se les prohíbe el conocimiento de asuntos administrativos.⁵⁹

En ese mismo momento empiezan los problemas de delimitación de competencia y de las consabidas pero necesarias definiciones, que aún cuando son de grandes tratadistas y jurisconsultos, no dejan de ser en ocasiones, enfoques o conceptos encontrados y que se confunden con otras cosas, con la actividad del Estado por citar algo.

Por ejemplo, para Gabino Fraga, el servicio público "es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva, de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas, individualizadas, sujetas a un régimen jurídico, que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".⁶⁰

Es decir, para el autor, el servicio público se trata de una actividad cuya finalidad consiste en solventar los requerimientos de una comunidad.

Por su parte, Serra Rojas afirma que "el servicio público es una empresa creada y contratada por los gobernantes para asegurar de

⁵⁹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p.187.

⁶⁰ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p.22.

una manera permanente, regular a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales".⁶¹

En este caso, el autor semeja al servicio público con una empresa que nacerá ante un vacío en las actividades sociales, mismas que habrá de regular.

Acosta Romero, al definir el concepto en estudio, sostiene que "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad y puede ser prestada por el Estado o por particulares."⁶²

Nuevamente se observa que el servicio público es considerado por Acosta Romero como una mera actividad, sólo que en esta ocasión, incluye su ocupación a los particulares.

Al inicio de este apartado, se advierte que el concepto de servicio público es extenso y actuante, que en el transcurso del tiempo, frente a necesidades cada vez mayores, tiende a la perfectibilidad, desde su concepto, organización y forma de ejecución.

⁶¹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p.240.

⁶² Miguel Acosta Romero, Teoría General de Derecho Administrativo, p.187.

Por ello, se considera que estas definiciones convergen en lo esencial y es posible manifestar que dicho enfoque afirma la idea de que el servicio público es toda prestación dada directamente por el Estado o bien por particulares con el objeto de satisfacer las necesidades colectivas esenciales y no esenciales respectivamente en forma continua, ininterrumpida, uniforme y cada vez de manera más técnica y científica.

2.8.3 Clasificación de los servicios públicos.

Es factible considerar que los nueve grupos de García Oviedo, son los que se apegan más a la realidad histórica y actual y se clasifican de la siguiente manera:

1.- Por razón de su importancia: es esencial que se relacionen con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.

2.- Necesarios y voluntarios según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

3.- Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos.

Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los

segundos por su uso queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).

4.- Por razón de competencia se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos). Los concurrentes se refieren a necesidades que también satisface el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

5.- Por la persona administrativa de quien depende, se divide en: federales, estatales y municipales.

6.- Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

7.- Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli* es decir, mediante prestaciones completas y determinadas, y otros que se aprovechan *uti universi* , es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

8.- Por la manera en que se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

9.- Por su composición: puede ser simples cuando son únicamente servicios públicos y mixtos cuando son servicios públicos montados según normas del derecho privado.⁶³

Por otra parte, Mayolo Sánchez, "los clasifica en esenciales y no esenciales. Los primeros son propios de la soberanía del Estado, y los segundos, no son propios del ejercicio de la soberanía del Estado ya que tienden a la solución de necesidades públicas relativas vinculadas al bienestar social y al progreso; pueden ser prestados por los particulares, intermediarios o concesionarios pero bajo un control estatal".⁶⁴

Cualquiera que sea la división de servicios, vuelven a coincidir en el aspecto de satisfacer las necesidades de la sociedad, primarias o secundarias, y ésta satisfacción correrá a cargo del Estado o, en su caso, de particulares, siempre bajo la supervisión del primero.

Para finalizar este capítulo, se puede concluir que la colaboración, ayuda u orientación para una eficiente recaudación fiscal puede ser por medio de folletos que se impriman para el efecto; dispositivos, módulos de orientación, pero siempre y como regla insalvable, que la orientación sea en términos claros, precisos,

⁶³ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p.p. 94-97.

⁶⁴ Mayolo Sánchez Hernández, Derecho Tributario, p. 4.

sencillos y accesibles a todo público; se desprende de lo anterior, que se lograría en un tiempo relativamente corto, una urgente educación fiscal.

La espontaneidad en el pago de las obligaciones fiscales beneficia no sólo al sujeto activo del impuesto, sino que también al sujeto pasivo del mismo, pues existe un ahorro en los gastos y su pago; consecuentemente de los recargos y gastos de cobranza, y por otro lado el tiempo y la disponibilidad del pecunio hacia el gasto público, para el primero.

En otras palabras, el oportuno pago de impuestos por parte de los contribuyentes se verá reflejado en las obras que el Municipio realice para el bien de sus habitantes, pues como es sabido, la recaudación de impuestos constituye una parte primordial de su gasto público.

Por su parte, los servidores públicos deberán ser personas verdaderamente comprometidas con las actividades que realizan, siempre en busca de mejoras para el bien común, pero sobretodo para el Municipio, quien deberá velar por el cumplimiento y calidad de los servicios que ofrece a la sociedad.

Como ejemplo de lo anterior, en el siguiente capítulo se analizarán los servicios públicos que se proporcionan en el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS,
ESTADO DE MÉXICO, ADMINISTRADOR Y
PRESTADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS.

3.1 El Municipio de Ecatepec de Morelos, administrador de servicios públicos.

En el capítulo anterior, se habló de la obligación y de la conveniencia pero sobre todo del privilegio de la administración pública en cuanto a la prestación y administración del servicio público.

También se dijo en el primer capítulo, que el Municipio es la prolongación espontánea de la familia, que si en ésta había necesidades elementales, lo eran en cierto grado y cantidad, que el Municipio al ser un conglomerado de familias, lógicamente las necesidades serían comunes, pero también en mayor proporción los satisfactores.

Si en la casa debe existir coordinación para allegarla de satisfactores y de esta forma hacerla funcional, es el Municipio el encargado de dirigir a ese conglomerado de familias, nutrirlo de satisfactores, dignificarlo, engrandecerlo y hacer funcionales las áreas comunes.

Lo anterior demuestra que debe ser motivo de gran preocupación la competencia y eficacia de que se encuentran

investidos los gobernantes de un Municipio, así como también su capacidad organizativa en el campo humano, político y económico.

“En nuestro país la organización es un concepto que se trabaja desde la llegada de los aztecas; en su visión atinada, se dividieron en veinte Calpullis dentro de la ciudad, con el fin de hacer menos pesada su organización y además de que dicho concepto abarcaba su misma demarcación y acontecer, así como sus habitantes”.⁶⁵

Ya en la época colonial, de donde parte este estudio, también fueron los servicios públicos y su organización para la debida ejecución, motivo de estudios profundos, reales y sobre todo de campo.

“Una de las preocupaciones a finales del XVI, fue el desagüe de la ciudad, aunado al problema conjunto de los lagos, que la solución de “Nochistongo” vino a resolver; trazado por el no menos famoso ingeniero Enrico Martínez. Este servicio que se realizó como una medida de protección para la ciudad de las inundaciones y quedando las anegaciones como detalle de desagüe por resolver”.⁶⁶

Entre las características de los servicios públicos, se mencionó que deben ser permanentes, continuos; es decir, no basta con su

⁶⁵ José Francisco Ruiz Masieu, Diego Valades, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, p 257.

⁶⁶ México a Través de los Siglos, Enciclopedia Temática, Tomo II, p 468.

creación, sino que debe mantenerse eficaz en grado aceptable de operación.

No hay duda que en la actualidad haya gobernantes con el suficiente empeño y sobre todo amor por el Municipio, la ciudad o país, para dar solución a los servicios públicos.

Debido a la visión de los gobernantes, la capacidad constructiva de los nativos, y sobre todo el amor por el lugar que habitan, fue que el país quedó colmado, antes y después de la Colonia, de obras arquitectónicas que se incluyen como servicios públicos con abundancia, perfección y belleza; con alarde de técnica, grandeza señorial y deseo de perenidad.⁶⁷ Características que surgieron cuando la nada era el patrimonio y en contraste se debía realizar todo desde sus principios, en todos los aspectos y campos.

Todos esos proyectos que con acierto se realizaron, asombran a algunas administraciones que cuentan con grandes presupuestos y que sin embargo, lo dilapidan y mal aplican, "pero esas obras ejecutadas, dignas de grandes señores, fueron fruto de su esfuerzo y amor por la ciudad, del Municipio y sin sentirlo los convirtió en constructores de la Patria".⁶⁸

⁶⁷ Ibid., p.p. 875-877.

⁶⁸ Ibid., p.p. 884 y 885.

Por lo expresado, se desprende la imperiosa necesidad de contar con gobernantes que además de estar preparados o contar con un equipo material y humano propicios, tengan un gran amor por la ciudad; de esta forma los trazos y ejecuciones serán no sólo las necesariamente indispensables, sino que además estén impregnados de visión futura, conjuntamente de buen gusto, funcionalidad y de todas esas características que tipifican a un servicio público.

Cuando las circunstancias así lo requieran, el Municipio puede y debe aunar sus esfuerzos y recursos, con otro u otros Municipios a fin de financiar y resolver problemas recíprocos.

Debe tomarse en cuenta cómo administrar y prestar un servicio público para su mayor eficacia; desde luego, habrá campos de su exclusiva acción y servicios que deba proporcionar en forma exclusiva, pero no debe descartarse la imperiosa necesidad de hacer posible la colaboración estrecha de los habitantes para la prestación del servicio mismo.

Por último, es posible agregar que el buen ejercicio del servicio público municipal puede dar muestras de adelanto técnico y desarrollo político-social, en la medida que aumente su capacidad para prestar el mayor número de servicios públicos a sus habitantes y transeúntes; es decir, será un Municipio más desarrollado aquél que preste mayor confort y seguridad a sus habitantes.

3.2 Servicios prestados por el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Existen diversos servicios prestados por el Municipio de Ecatepec, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

En colaboración con:

I. La Federación.

En forma enunciativa y no limitativa, se hace mención de los servicios públicos que se prestan en el Municipio de Ecatepec por parte de la Federación.

En el campo de comunicaciones y transportes, Ecatepec cuenta con vías de suma importancia como la Vía Morelos (antigua carretera a Pachuca), con existencia de casi 13 Km. de longitud.

También se encuentra la Av. Central que comunica a Ecatepec con el Distrito Federal y el Municipio de Nezahualcóyotl.

Así mismo, la Avenida Morelos, toca el centro político del Municipio y comunica a Vía Morelos con la actualmente llamada Vía López Portillo (antes Circunvalación). Estas vías son la red troncal del Municipio que, por razones de asentamientos y tránsito, se consideran serán insuficientes en un plazo relativamente corto.

En este sentido, es posible mencionar que existen horas en el transcurso del día, en las cuales el tráfico vehicular se encuentra completamente detenido, sin ninguna alternativa vial que se pueda utilizar.

Por lo anterior, se hacen indispensables ampliaciones y vías complementarias en acción, como la llamada R-1, que se encuentra trunca. Además se debe pugnar para que se lleve a cabo la realización del sistema del transporte colectivo *metro*, así como el tren suburbano, que vendrían, a solucionar el problema de transportación masiva de los habitantes y transeúntes hacia o de la Ciudad de México y otros municipios.

Correos.- Según los datos del H. Ayuntamiento son veinte las oficinas de correos. Es necesario aclarar que dicha institución es carente en cuanto a oficinas y por consiguiente al personal que labora en las mismas.

El servicio sólo es regular en las zonas aledañas a la ubicación de la oficina, por lo que es necesario una distribución adecuada de las mismas.

Telégrafos.- En todo Municipio se conocen dos oficinas de este tipo de comunicación, la que se supone debería ser más rápida. Por las mismas razones expuestas con anterioridad se requieren más oficinas de esta dependencia.

Teléfonos.- Por conducto de Teléfonos de México se da servicio a la mayoría de las colonias, sin embargo, se puede considerar importante que se dé mantenimiento a dichas líneas telefónicas, así como a las casetas públicas, para un óptimo servicio.

Energía Eléctrica.- Se realiza por conducto de la Cía. de Luz y Fuerza del Centro, cubriendo casi en su totalidad el servicio doméstico del Municipio, sólo en los lugares irregulares de asentamiento o de nueva creación, se demora la prestación de este servicio.

La deficiencia que se presenta no es el servicio, las dificultades surgen en el cobro de las tarifas, causado por una mala lectura o errores en el cálculo.

El servicio de alumbrado público, es regular y el servicio se cobra a los usuarios actualmente, aún cuando existan lámparas sin funcionar.

Educación Pública.- Esta dependencia interviene desde la construcción de escuelas por conducto de la S.E.P., a diferentes niveles académicos.

Existen también planteles federales en servicio con cargo a la federación.

Así mismo, hay colaboración con el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (C.E.C.Y.T.), la Escuela de Enfermería y la Clínica de Odontología dependiente de la U.N.A.M.

Sector Salud.- La infraestructura sanitaria y hospitalaria del Municipio cuenta con alrededor de 170 centros de atención, de los cuales, cerca de un centenar pertenecen a la iniciativa privada, la otra parte corresponde a la Cruz Roja, clínicas y clínicas-hospitales dependientes del I.M.S.S., entre las que destacan, la clínica número 68, en Sta. Ma. Tulpetlac; la clínica número 76 en San Pedro Xalostoc; instaladas ambas sobre la Vía Morelos; la clínica número 77 en San Agustín y por último la clínica número 67 en Santa Clara.

Con respecto al I.S.S.S.T.E., hay una clínica en la cabecera municipal y otra instalada sobre la Vía Morelos.

Por parte de la S.S.A., se cuenta con la coordinación N. 13, con base en la Colonia Urbana, así como diversos centros de salud con atención al público.

Aún cuando además de las mencionadas, existen otras clínicas de las instituciones que se anotan, es necesario la creación de nuevos centros de salud por el aumento de habitantes que registra el Municipio.⁶⁹

⁶⁹ Arturo Guzmán, Viento al Nuevo Milenio, p 11.

II. En colaboración con el Estado de México.

El gobierno del Estado también colabora en los servicios públicos municipales.

En la red troncal que se menciona, Vía Morelos-Av. Central, Av. Morelos y López Portillo, el erario estatal ha destinado su aportación correspondiente y en gran cantidad, coadyuvando con ello el mejoramiento y embellecimiento de las áreas de acceso y circulación de nuestro Municipio.

Agua Potable.- Este servicio se proporciona por conducto del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Ecatepec (S.A.P.A.S.E.) en la perforación de pozos, limpieza de los mismos, aforo (medir la corriente de agua) y administración propia misma que ayuda a resolver este importante problema: el suministro de agua potable.

Cabe hacer mención que S.A.P.A.S.E., en este Municipio instauró unos cursos de captación para su personal, desde el jefe de oficina hasta lectorista, con el objeto de mejorar el servicio que ofrece a los usuarios, no obstante, por razones ajenas a la prestación del servicio, el programa ya no se lleva a cabo.

Educación.- Interviene también en la construcción de planteles educativos, desde jardín de niños, primarias y secundarias.

Es importante señalar la creación de las normales de maestros, tanto para jardín de niños, como la reciente de profesores de primaria y secundaria, lo que provocó un auge al Municipio de Ecatepec en este sentido.

De acuerdo con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Estado de México, actualmente, "más de 1,300 escuelas dan servicio a más de 645,300 estudiantes"⁷⁰ del municipio de Ecatepec y se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

- 315 planteles de educación preescolar que atienden a más de 72,500 alumnos.
- 720 escuelas primarias a las que asisten más de 810,650 niños.
- 330 escuelas secundarias con más de 150,000 jóvenes.
- 80 planteles de educación media superior donde son atendidos más de 30,000 estudiantes.
- 7 Centros de Educación Superior.

Sector Salud.- Dicho servicio se realiza por conducto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado de México y sus Municipios (ISSSEMYM), y cuenta con dos clínicas en todo el Municipio, así como el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM).

⁷⁰ Servicios, www.ecatepec.gob.mx, 2-12-04.

III. Servicios que presta en forma exclusiva.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 83 de la Ley Orgánica Municipal y 31,32,33, 324 y siguientes del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, se hacen las siguientes consideraciones:

a) Agricultura y Ganadería.- De manera semejante a lo que ocurre en las áreas rurales del Distrito Federal y Municipios circunvecinos, la productividad del campo ha disminuido, debido principalmente a la falta de estímulos que propician que la actividad fuera rentable, ya que la elevación de costos en los insumos anulan la posibilidad de obtener beneficios de las cosechas levantadas y, a menudo, los campesinos pierden y quedan endeudados.⁷¹

A lo anterior se puede agregar el crecimiento incontenible de la población a costa del campo. En este sentido, el Municipio tiene un área cultivable de aproximadamente 1700 hectáreas; de las cuales, la mitad se dedica al cultivo con sistemas de riego convencionales, en tanto que, menos de la otra mitad, espera la temporada de lluvias, con lo que resultan pocas hectáreas para el pastizaje.

En este mismo ámbito es posible agregar que Ecatepec cuenta con un rastro municipal, ubicado en la Av. Laguna y Estaño, colonia

⁷¹ Enrique García Escamilla, Op. Cit., p. p. 186-189.

Esfuerzo Nacional; pero además existen otros tres rastros particulares que son:

1.- Cerro Gordo.- Sobre la carretera antigua México-Pachuca, hoy Vía Morelos, cerca del nuevo Centro de Servicios Administrativos.

2.- Las Palmas.- Localizado en la calle 5 de febrero en Santa Clara, México.

3.- Empacadora Xalostoc, ubicado en la Av. Electricidad, colonia Viveros Xalostoc.

Lo anterior resulta insuficiente para la industria ganadera, ya que debido a la falta de rastros en este Municipio, se tienen que dedicar a otras actividades.

B) Industria y Comercio.- La industrialización en esta demarcación data de los años 50, debido a la descentralización de la Industria hacia las zonas periféricas del Distrito Federal, decretado por el Presidente Adolfo Ruíz Cortínes.

En la actualidad prevalece la industria de transformación, las textileras, tabacaleras y los laboratorios químico-farmacéuticos, se cuenta además, con grandes consorcios industriales del sector privado, que proporcionan empleo a más de 60 mil personas.

Existen en operación varios millares de establecimientos mercantiles de diferentes giros y tamaños, que pertenecen al comercio formal e informal, de los cuales sobresalen 36 mercados que se ubican y benefician a igual número de colonias. Cabe hacer mención que de esos 36 mercados, sino las mínimas condiciones de salubridad y funcionamiento.

Los 25 restantes se encuentran contruidos en forma provisional o con materiales inadecuados y en condiciones no del todo salubres, por lo que es factible el desarrollo y contaminación de microbios y parásitos propios del área.

Es un tema descuidado en forma alarmante y desde el enfoque de esta investigación, sin la base sólida que propicie su estancamiento.

Se afirma lo anterior, porque si bien es cierto que la edificación de mercados acondicionados representa una inversión fuerte, no menos cierto es, que esa construcción resulta autofinanciable, por las cuotas que se cobran a los mismos comerciantes, y por lo mismo deberían tener mejores condiciones de salud.

c) Panteones.- El Municipio cuenta con tres panteones que no son administrados por el Ayuntamiento directamente y tampoco por particulares.

El panteón San Efrén, que se localiza en la cabecera municipal para indigentes o de escasos recursos, es un servicio que en ocasiones se presta por el Ayuntamiento sin contribución alguna; en este rubro también se encuentra el panteón San Isidro y el panteón antiguo. Existen otros que tratan de solucionar el problema agudo de las inhumaciones.

Dichos panteones se encuentran ubicados en San Isidro Atlautenco; Sta. Ma. Chiconautla; Sto. Tomás Chiconautla, Ecatepec; Sta. Ma. Tulpetlac; Sta. Clara Coatitla; San Pedro Xalostoc; San Andrés de la Cañada.

Dentro de los panteones particulares se puede mencionar Parque Guadalupano y Morelos de San Cristóbal.

Todos los nombrados se encuentran saturados por lo que es necesario la creación, por parte del Ayuntamiento o concesionado a los particulares, más panteones con capacidad grande, so pena de caer en imprevisiones.

d) Recolección de basura.- Este servicio se presta a través de la oficina de salud pública y con la colaboración o supervisión del Primer Regidor. En este sector laboran más de 500 trabajadores divididos en 26 cuadrillas recolectadores y otorgan servicio a 98 colonias, 23 mercados, 5 centros de salud, 104 edificios, un parque vehicular de recolección de basura y desechos industriales, al cual

se agrega un importante número de camiones particulares que operan por temporadas al amparo de permisos provisionales. Lo anterior sin contar con el servicio que proporcionan los Consejos de colaboración municipal, con unidades y personal propios, principalmente de los pueblos fundadores del Municipio.

El promedio municipal es de 1,700 toneladas diarias, que se entierran o queman, principalmente en el tiradero de Santo Tomás Chiconautla.⁷²

Es importante señalar que por las magnitudes del Municipio, debería, por sí o concurriendo con la iniciativa privada o solo ésta, ver la posibilidad para la instalación de una factoría para el tratamiento de desechos, la que seguramente sería redituable, tanto para el poseedor del capital, como para la comunidad entera, por su absorción rápida y no contaminación.

e) Seguridad Pública.- Este renglón es importante como todos los demás, sólo que reviste un trascendental comentario.

Sus elementos no son adiestrados o capacitados en forma adecuada, por ello en ocasiones las quejas de malos tratos, mala aplicación de leyes y reglamentos, así como abusos de sus funciones.

⁷² Guzmán Arturo, Op. Cit., p. p. 46-49.

El cuerpo a cargo de la vigilancia y seguridad pública municipal, está depositado en más de medio millar de efectivos de policía, más de un centenar de patrullas, además de elementos de la policía montada, dos helicópteros y alrededor de una veintena de módulos, llamados *Tecallis*.

Los ciudadanos detenidos por faltas administrativas son presentados y, en su caso, sancionados por las oficialías conciliadoras municipales.

En los delitos graves interviene el Ministerio Público. En este Municipio operan agencias investigadoras del Ministerio Público ubicadas, en puntos estratégicos como la Cabecera Municipal, Xalostoc, San Agustín y Ciudad Cuauhtémoc.

Por otra parte, en Chiconautla funciona un Centro de Prevención y Readaptación Social.

El personal citado se turna en horarios de 24 horas de servicio por 24 de descanso; no obstante, es insuficiente y lo ideal, además de recomendable, es darles capacitación en diversas materias.⁷³

En vía de ejemplo se puede citar: civismo; nociones elementales de Derecho; primeros auxilios; instrucción física y militar; balística incluido manejos de armas.

⁷³ Servicios, www.ecatepec.gob.mx, 5-12-04.

f) Alumbrado.- La supervisión de este servicio corresponde al Cuarto Regidor. Con la introducción o complementación de alumbrado a las zonas restantes o carentes del fluido eléctrico, además de hacer habitables las calles del Municipio y los beneficios económicos que reportaría, habría menor incidencia en la violación a la seguridad pública.

“De acuerdo a comentarios de funcionarios, pero no de manera oficial, se necesitan más de sesenta y cinco millones de pesos, para instalar 4,500 lámparas, que cubriría un 98% del Municipio en su parte habitable. Acorde a las estadísticas del Ayuntamiento en la actualidad, el 93.8% de las comunidades del Municipio, cuenta con el servicio de energía eléctrica”.⁷⁴

g) En el ámbito de conservación y embellecimiento de los poblados y centros urbanos del Municipio de Ecatepec de Morelos Estado de México se realiza en coordinación con el Tercer Regidor.

Poco puede hablarse en este tema, sobretodo si se trata de poblaciones que no tienen colindancia con las principales vías de comunicación internas del propio Municipio.

El único comentario acerca de este tema es que regularmente, son los consejos de colaboración o Juntas de Mejoramiento, como anteriormente se les denominaba, las que si, tienen visión y deseos

⁷⁴ Enrique García Escamilla, Ecatepec, Tierra de Vientos, p. p.167-172.

de que su población progrese, los que se encargan de hacer algunas mejoras, salvo algunas excepciones muy honrosas.

h) Conservación de obras de Interés Público.- Esta tarea es dirigida por el Segundo Regidor.

Dicha obligación, es considerada poco importante por parte de los Regidores, ya que en el Municipio existen pueblos con iglesias que datan de principios de la colonia y que religiosamente han alcanzado repercusión mundial, tal es el caso, de Sta. Ma. Tulpetlac, con la coronación Pontificia del cuadro que ahí se venera; Sto. Tomás y Sta. Ma. Chiconautla, que con el primero de los nombrados, fueron declarados monumentos nacionales; sin embargo, no han recibido en muchas décadas aportación material ya no para el arreglo de sus alrededores, sino para su simple conservación.

La casa de Morelos, en vía de ejemplo, se le da retoque de vez en vez, sobre todo cuando se acerca la conmemoración del natalicio o martirio, sólo que por ello, la mayor parte del tiempo calendario permanece cerrada por restauraciones.

Por otro lado, hace tres décadas se descubrieron unas piedras talladas entre los cerros de Santa María Tulpetlac y San Cristóbal, a las que se les tomaron fotografías y éstas en forma amplificadas las exhiben en el Palacio Municipal, sin embargo, el resto de la

población ignora si continúan en el estudio, y en su caso las excavaciones.

i) Suministro y abastecimiento de agua potable.- Trabajos que se ejecutan con dirección del Quinto Regidor.

Ya se hizo el comentario de la participación de S.A.P.A.S.E. y sólo resta agregar el siguiente dato:

Con independencia de S.A.P.A.S.E. , el Municipio de Ecatepec, cuenta con 18 pozos, perforados en su territorio y que en total se dispone a la fecha de 614 litros por segundo.

j) Servicio de Tarjeas.- La importancia del drenaje y alcantarillado por si solos hablan. Es posible notar que por el asentamiento no planeado y su número desorbitado, las obras colectores resultan insuficientes, principalmente en época de lluvias.

Toda insuficiencia perjudica, sin embargo, resulta inadvertida la situación de que entre el Distrito Federal y Ecatepec existe como límite, el "Canal de los Remedios" y debería ser asunto de preocupación para los gobernantes dar solución al problema de entubado, o por lo menos desasolve del mismo.

k) Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.- Es el Séptimo Regidor quien coordina estos trabajos. Al respecto se

puede opinar, que debería ser motivo de preocupación ya que en el Municipio se encuentran muchas industrias que si aportan contribuciones al erario municipal, empleo y genera riqueza nacionales, existe el riesgo de contaminación.

También la contaminación del Distrito Federal, llega a este Municipio, por lo que a instancias del Ayuntamiento, deberían participar todos los habitantes o industrias para crear zonas como parques públicos, que sean pulmones no sólo del Municipio sino que al sanear el ambiente y con los vientos del Norte, oxigenar un poco al mismo Distrito Federal, antes de que todo el Municipio sea convertido en zona fabril o habitacional.

Por parte del Ayuntamiento, existen al principio de cada trienio campañas de forestación y en menos escala de reforestación. Pero una vez que terminan estos primeros meses, se agotan los esfuerzos que, por lo mismo, se consideran de muy poco impacto y sí de grande inversión, que por lo aislado y nula constancia, dan pocos resultados en beneficio de la comunidad.

I) El centro antirrábico municipal.- Realiza campañas en todo el territorio para la vacunación masiva contra la rabia, sólo que adolece de acción permanente para el caso de perros callejeros o sin dueño, lo que entraría un estudio por separado, el que es ajeno a nuestros objetivos.⁷⁵

⁷⁵ Enrique García Escamilla, Op. Cit., p 194.

m) Pavimentación y bacheo.- El Municipio destina recursos para el arreglo de las calles que aún no cuentan con el servicio de pavimentación, así como para los trabajos de mantenimiento de la carpeta asfáltica que, por efecto de las lluvias y del uso constante, además del descuido, se ve deteriorada.

“En la ejecución de estas obras, dispone de tecnologías como retroexcavadoras, aplanadoras, carros de volteo, compactadoras manuales y camionetas. Sin embargo, sólo el 72% de los núcleos poblacionales cuenta con guarniciones y banquetas. Es decir el 68% de las calles están pavimentadas, situación que se observa, principalmente, en los asentamientos irregulares”⁷⁶.

Por otro lado, se han construido más puentes peatonales en las principales avenidas, y cerca de 10 puentes vehiculares con los que se pretende aligerar el congestionamiento vehicular provocado por el aumento de la población.

IV Servicios consesionados.

Transportes.- La línea de autotransportes urbanos y suburbanos, cuyos concesionarios, con gran visión, están introduciendo más unidades, porque las que tenían eran pocas y en mal estado.

⁷⁶ Ibid., p.185.

Con ello, los habitantes cuentan con un servicio más regular para su traslado, dentro del territorio o fuera de él.

A últimas fechas y no sólo en el Municipio de Ecatepec sino en la mayor parte del Estado de México, se observa la modalidad del servicio colectivo.

Este servicio cuenta tácitamente con el apoyo gubernamental, porque de otro modo hubiese desaparecido o tal vez ni siquiera pudo haber llegado a nacer. Las peculiaridades del servicio en cuestión son por voz de algunos usuarios: comodidad, rapidez y eficacia.

De los servicios públicos que enumera la ley orgánica y bando municipal, afortunadamente el Municipio de Ecatepec presta casi la totalidad de los servicios públicos. Es posible decir afortunadamente, porque en este mismo capítulo se afirmó que el grado de avance de un municipio se cuenta precisamente por su capacidad en la prestación del servicio público.

No obstante existen concesiones *sui géneris*, que en vía de ejemplo es dable citar: en ocasiones el rastro municipal se concesiona, pero los trabajadores cobran en el Ayuntamiento, claro está, lo anterior existe en el convenio respectivo.⁷⁷

⁷⁷ Servicios, www.ecatepec.gob.mx, 12-12- 2004.

3.3 Problemas en razón de la prestación de los servicios públicos en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

De los servicios públicos mencionados con anterioridad, se hace el comentario de que en la mayoría, hace falta un incremento tanto en el personal y unidades, como en la creación de oficinas de servicio que se presten a nivel federal y estatal.

Su aumento o creación debe ir proporcionalmente al desarrollo de moradores del mismo Municipio. Por lo tanto, en este apartado es viable hacer especial mención a un problema característico, quizás, no sólo de este Municipio.

1. El caso que se desea comentar es el del agua potable. Los pueblos fundadores del Municipio desde su creación hasta la década de los sesentas, carecían incluso, del servicio de agua potable. Hasta principios de 1972 fueron introducidos los servicios de drenaje, alcantarillado, banquetas y guarniciones.

Este servicio se cubría con los pozos particulares, perforados en las casas de algunos vecinos, los habitantes de dichos pueblos, ante el crecimiento de la población, decidieron perforar pozos en sus respectivas comunidades para satisfacer sus necesidades de vivienda e higiene. Sin embargo, no recibieron apoyo económico de las autoridades de ese entonces, el costo se cubrió con las

aportaciones económicas de los mismos moradores y obtuvieron así el servicio del preciado líquido.

A mediados de la década de los ochentas, el Ayuntamiento fundado en lo dispuesto por la Constitución Local, la Ley Orgánica y Bandos Municipales, se apersonó en las administraciones o juntas locales de agua potable, para hacerse cargo, y logró su objetivo en pocas localidades.⁷⁸

En otros pueblos más dispuestos a defender lo que les costó a sus padres, no permitieron tal infiltración.

En la actualidad el problema es fuerte; el Ayuntamiento tiene por derecho "la facultad de administrar el servicio público del agua".⁷⁹

Sin embargo, para evitar enfrentamientos con la comunidad y al mismo tiempo acatar la ley adjetiva, el Ayuntamiento debe ocuparse de destinar más fondos a las comunidades necesitadas que aún no cuentan con estos servicios.

2. Proporcionar un servicio público es ya un problema, un reto a quien lo suministra; si a esto se añade el desorden y completa ilegalidad de los asentamientos humanos, se complica en proporciones no imaginables.

⁷⁸ Arturo Guzmán, Op. Cit., p 33.

⁷⁹ Servicios, www.edomex.gob.mx, 12-12-2004.

“Ecatepec de Morelos, en dos décadas, tuvo un incremento demográfico: 3.5% anual, que es de las más altas del mundo”.⁸⁰

Ello se debe a que la mentalidad de la gente que proviene de todos los estratos sociales en el interior de la República, llegan a la capital de la misma, atraídos por su falso espejismo y ante la desilusión de la realidad, buscan lugares aledaños para asentarse.

Estos lugares son los municipios del Estado de México, contiguos a la capital y se denominan: Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Nezahualcóyotl y Ecatepec de Morelos.

“A manera de ilustración, en todo el Municipio de Ecatepec hay un millón 622 mil habitantes, aunque extraoficialmente se habla de tres millones y medio de personas; con una densidad de población, de 10 mil 436 habitantes por kilómetro cuadrado”.⁸¹

En conclusión, se puede manifestar que el servicio público es un privilegio y parte de la administración pública, consiste en satisfacer necesidades colectivas como objetivo, individuales como medios, así como las de carácter cultural, económico, asistencial, recreativo, entre otros.

⁸⁰ Población, www.inegi.gob.mx, 21-12-2004.

⁸¹ Población, www.inegi.gob.mx, 21-12-2004.

Finalmente, se debe considerar que para proporcionar un servicio público eficaz debe planearse y hacer respetar efectivamente los límites del crecimiento poblacional.

En el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, resulta importante tomar en cuenta la implementación de una adecuada administración; así como de una apropiada aplicación de los servicios públicos, mismos que deberán ser directamente proporcionales a las demandas de sus habitantes.

CAPÍTULO IV

LA INSTITUCIÓN DEL MUNICIPIO CONFORME AL ESPÍRITU DEL CONSTITUYENTE DE 1917

4.1 El Municipio, concepto del espíritu del Constituyente de 1917.

Acorde con el desarrollo de esta investigación y por consiguiente, al fortalecer la definición propia del Municipio que se plasma en el Capítulo I, debe decirse que la institución en estudio, es decir, el Municipio, es el responsable de la administración particular de sus propios intereses; así como el responsable del desarrollo armónico en los campos, cultural, económico, político y social de su comunidad de acuerdo a lo estipulado en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, que al respecto señala:

Artículo 115.-"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre..."⁸²

Esta aseveración parte del espíritu que animó al Constituyente para crear la figura del Municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado Mexicano.

Las prolongadas discusiones del Constituyente de 1917 para dar vida a la Institución del Municipio, deben interpretarse en su

⁸² Rubén Delgado Moya, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.245.

justa dimensión, es decir, desentrañar la importancia que reviste el Municipio como embrión de la vida política de la Nación.⁸³

Efectivamente, esta figura fue concebida en su origen como una Institución con todas las facultades que permiten el desarrollo; desafortunadamente como es conocida ahora, se aparta de su concepción primigenia, toda vez que corta la libertad administrativa y por ende, la autonomía otorgada constitucionalmente.

Porque el Municipio por sí solo no es capaz de asignarse los recursos que le son necesarios para satisfacer en primer término las necesidades más elementales de servicios públicos y justificadamente después, una proyección regional de desarrollo económico y social para que estén en la posibilidad de que sus miembros tengan una convivencia impregnada de sano desarrollo, acervo cultural y un esparcimiento que fomente la sana convivencia.

De la misma forma, también el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que:

Artículo 125. "Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de

⁸³ Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., p. 253.

base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia”⁸⁴.

Ciertamente, el Municipio se ve limitado cuando sólo propone a la legislatura su presupuesto de egresos, sin que sea obligatorio una comparecencia del Presidente Municipal, de ahí que resulta cuestionable la presencia de dicho funcionario para argumentar y defender el presupuesto presentado.

El proponer que se restituya al Municipio a su concepción primigenia, es por la importancia que tiene dicha institución frente a instituciones similares en otros estados del mundo, caso específico en europa.

Ya se plasmó, en capítulos anteriores, la diferencia entre Municipio libre y autónomo, por lo que en este marco de actuación las autoridades federales y estatales, tienen la responsabilidad de respetar, vigorizar y actualizar el concepto y la institución misma del Municipio.

Con base en los puntos anteriores y en el desarrollo de los capítulos del presente trabajo de investigación se origina el siguiente apartado de propuestas.

⁸⁴I.E.E.M, Legislación Electoral del Estado de México, p.p.75 y 76.

4.2 Propuesta.

Como se mencionó en los apartados anteriores, existe un rezago en diferentes puntos que incumben al Municipio, en particular al Municipio de Ecatepec de Morelos.

Por ello, se pretende lograr su restitución como una figura del Estado mexicano de acuerdo al espíritu del Constituyente de 1917, en los aspectos políticos, social, cultural y económico que a continuación se detallan.

4.2.1 Restitución en el aspecto político.

La restitución de la figura municipal también debe darse en el campo Político "porque si el constituyente de 1917 suprimió las odiosas jefaturas",⁸⁵ es indispensable revisar, actualizar y vigorizar el derecho ciudadano de elegir a sus gobernantes.

Asimismo, proponer que se revise el monopolio legal que tienen los partidos políticos para que por su conducto, se postulen los candidatos a los diversos cargos de elección popular que comprende el Ayuntamiento (Presidente Municipal, Regidores y Síndicos), toda vez que llegan a constituirse monopolios en la elección de dichos cargos al pasar tan sólo de uno a otro, porque es principio.

⁸⁵ Miguel Ochoa Campos, Op. Cit., p. 223.

I. Actualización del concepto "sufragio efectivo no-reelección"

Con el afán de actualizar el principio democrático del apotema: *Sufragio efectivo, no-reelección*, se propone que los ciudadanos que hayan sido electos por un cargo, no puedan repetir en el mismo.

Esta idea revolucionaria seguramente no será bien vista por los que usufructúan los cargos de elección popular o administrativo y los que no dan los resultados que la ciudadanía merece y espera.

La no-reelección debe entenderse como la no-repetición del cargo, y por el contrario, que el ejercicio de esta responsabilidad sirva de antecedente de promoción de un cargo diverso a elección popular, que a guisa de ejemplo, un Presidente Municipal sea electo posteriormente como Diputado Local o Federal.

La actualización que se propone tendría como ventajas entre otras, las siguientes:

PRIMERA. Al ser indispensable una buena actuación en el cargo de elección popular, traería como consecuencia el esfuerzo la dedicación del interesado.

SEGUNDA. Por lo anterior, los partidos políticos tendrían la obligación de incluir en su página cibernética la currícula actualizada de ellos, es decir, de quienes aspiren a continuar su carrera política

con el objeto de que la ciudadanía esté en aptitud de investigar y comprobar lo que se diga o se registre de su actuación como servidor público.

TERCERA. Regresar al concepto de una distinción cívica, para representar a sus vecinos ante el Ayuntamiento.

CUARTA. Selección de los ciudadanos con mayor capacidad para el servicio público, los que de una manera gradual participarían en la vida pública de manera personal, con ideas y acciones.

II La confianza ciudadana de la elección.

Se propone reformar la Constitución Federal y Local, para que los electos para los diversos cargos populares, terminen su gestión al frente de ellos, es decir, "un gobernador que dure exactamente seis años, los diputados y miembros del ayuntamiento deben durar en su encargo los años para los cuales fueron elegidos".⁸⁶

Es factible considerar una falta de respeto para la ciudadanía el hecho de que un electo presente su licencia a cargo para contender por otro cargo de elección popular o administrativo, porque la ciudadanía le confió con su voto el ejercicio de un cargo completo.

⁸⁶ Rubén Delgado Moya, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), p.254.

En ocasiones sucede que al cambio de los titulares de algunos cargos de elección popular, se perturba el buen funcionamiento de las áreas que son de su responsabilidad.

La propuesta se ve reforzada además, por el hecho de que la ciudadanía, paga los sueldos, compensaciones, prestaciones y gastos de quienes protestaron para desempeñar un cargo por un tiempo determinado, piden licencia por contender en otro, sin importar que quienes asumen esa responsabilidad están impregnados de la mística de trabajo, experiencia, realización de proyectos y su prioridad, pero lo más importante, si fueron depositarios de la confianza popular para el ejercicio correspondiente.

Por ello, se insiste en que pedir licencia para contender por otro cargo, constituye una burla a la confianza ciudadana depositada en las urnas y para evitar este tipo de situaciones es necesario proponer adiciones al artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México relativa a las licencias de los Presidentes Municipales, así como a la fracción primera del artículo 115 Constitucional.

III Candidatos independientes.

Esta figura no está contemplada en la legislación electoral y aunque en las boletas electorales aparece el recuadro para este tipo

de candidaturas, a fin de cuentas, no puede una persona que haya ganado la votación respectiva como independiente, ejercer su cargo.

Lo anterior se debe a la existencia legal del monopolio reservado a los partidos políticos para proponer candidatos a los diversos cargos de elección popular, por lo que se provoca el descontento y la poca confianza de la sociedad por los resultados insignificantes de los partidos políticos existentes.

Este paternalismo dudoso debe ser superado ante la presencia de una sociedad cada vez más contestataria y participativa, pero por otro lado, el desperdicio administrativo o de representación, de personas visionarias con capacidad administrativa, con un sentimiento patrio en la medida de sus conceptos que no están de acuerdo con la ideología de los partidos políticos registrados o de las conductas y actos denigrantes a la investidura suprema de la representación popular.

De esta manera, es factible considerar que la sociedad mexicana ha rebasado a los partidos políticos y sus actuaciones, por lo que éstos deben actualizarse, adaptarse a la sociedad mexicana y a sus tiempos.

En síntesis, deben transformarse para estar a la altura de la confianza ciudadana.

IV Tribunal Ciudadano.

Se propone la creación de un Tribunal Ciudadano, no como una figura jurídica para engrosar la burocracia con cargo al erario público; por el contrario, estos cargos serían honoríficos con las siguientes características:

PRIMERA. En cada Municipio se establecería el Tribunal con un representante de cada uno de los pueblos fundadores, asimismo, un representante por cada Distrito que se contenga en los municipios y donde no sea posible con la representación voluntaria de las demás colonias, fraccionamientos o desarrollos habitacionales.

SEGUNDA. Que existan las reformas electorales suficientes para que el Instituto Electoral del Estado de México (I.E.E.M), proporcione copia de las plataformas, programas de acción de los partidos políticos, así como de las promesas o compromisos de campaña de todos los candidatos a los diversos cargos de elección popular.

TERCERA. Entre otras facultades de este tribunal, sería la de sistematizar, programar y actualizar, los planes, promesas o compromisos de las planillas o fórmulas que hubieren obtenido el triunfo en las urnas electorales.

Lo anterior, es con el objeto directo de establecer fechas y condiciones de las entregas de los compromisos en las que la ciudadanía se basó para dar su voto a favor de los electos.

De esta manera, se evitaría un engaño o fraude a la ciudadanía que deposita su confianza de manera ciega y con la fe de un mañana mejor para su familia.

CUARTA. La buena actuación de las planillas o fórmulas, daría como resultado una constancia emitida por este tribunal, con el objeto de que los personajes en estudio puedan contender para otro cargo de elección popular o cargo administrativo, por designación.

Para evitar malas interpretaciones o negativas de constancia arbitraria, sería conveniente conceder con las reformas consiguientes, la defensa de los interesados ante el tribunal electoral de cada entidad donde se acredite fehacientemente el cumplimiento de los compromisos y obtenga la constancia correspondiente.

4.2.2 Restitución en el aspecto social y cultural.

I. Orgullo de pertenencia.

En este rubro se propone el fortalecimiento de grupos culturales o sociales que desinteresadamente participan o han

participado en los municipios, en algunas ocasiones para preservar tradiciones, fomentar el amor al arte en todos sus rubros, así como el deporte en cualquiera de sus especialidades o ramas.

Ello traería como consecuencia una coordinación permanente para rescatar los orígenes y las tradiciones para propiciar que las nuevas generaciones puedan fomentar el orgullo de pertenencia al lugar que les vio nacer.

Estos sentimientos y tradiciones mexicanas se han ido perdiendo por el avasallamiento silencioso que de manera sistemática se da por los medios de comunicación.

II. Orgullo familiar.

Una de las tradiciones mexicanas de mayor arraigo lo constituye la familia.

Esta vinculación ha sido degradada en forma sistemática por la transculturación mundial a la que somos ajenos.

Como ejemplo, se pueden mencionar las películas extranjeras, las telenovelas, obras de teatro, revistas, en donde se provoca la falta de respeto a la persona, a los valores tradicionales, aunque se mencione lo contrario.

Cuando se pierde la unión familiar, se observa como consecuencia el desinterés y desvinculación social y política.

4.2.3 Restitución en el aspecto económico.

Para entrar al desarrollo de este tema, es importante tener presente las propuestas y definiciones que se han ido asentando, particularmente las de este capítulo, es decir, restituir al Municipio con la categoría que idealizó el constituyente de 1917.⁸⁷

En este marco de actuaciones, resulta fácil comprender que con una adecuada distribución de ingresos, el Municipio puede ser el detonante de una economía nacional y local, sostenida y planificada. La propuesta encuentra sustento en los siguientes hechos:

Si el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento, se sabe que tiene una mayor participación de ingresos, tendrá como consecuencia lógica lo siguiente:

PRIMERA. Detección de todos los negocios, comercios o establecimientos de servicios en todas sus ramas para elaborar un padrón fiscal de contribuyentes.

⁸⁷ Ignacio Burgoa. Op. Cit., p. 246.

SEGUNDA. Un interés singular para que todos estos impuestos, derechos y aprovechamientos, se canalicen de manera natural y rápida a la tesorería municipal.

TERCERA. El establecimiento e impulso de una ventanilla única para que surjan empresas, negocios o establecimientos comerciales en su territorio, lo que redundará en una transparencia de actuación y fomento económico.

CUARTA. Elaboración de un padrón y un atlas confiable para el área de protección civil y preservación de reservas territoriales del Municipio.

QUINTA. Se fomentaría la actividad de los Ayuntamientos para traer inversiones que lógicamente repercutirían en fuentes de trabajo para sus habitantes.

SEXTA. Se abatiría el rezago en la recaudación fiscal con los beneficios de carácter económico que representa.

En síntesis, el Municipio sería la fuente de la democracia, cuna de la educación cívica y detonante de la economía.

Desde luego, existen diversas razones políticas y sociales que impiden lograr los objetivos que planteó el constituyente de 1917 para los municipios.

Basta observar cómo los Presidentes Municipales y los Gobernadores de las entidades federativas, con frecuencia solicitan aumento en las participaciones que por ley les corresponde.

Con base en este análisis socio-político y jurídico se consideran importantes las propuestas planteadas en esta investigación para poder ubicar al Municipio en el lugar preponderante que originalmente pretendió el Constituyente de 1917.

CONCLUSIONES

Una vez que se ha llevado a cabo la recolección y análisis de datos para la presente investigación, así como la comparación con los objetivos planeados al inicio de este trabajo, se puede concluir que:

Como ya se ha mencionado, el objetivo de la investigación fue conocer a manera de reseña histórica los pormenores de la Institución del municipio. Esta reseña histórica fue redactada en los primeros tres capítulos, en donde se tomó como punto de partido el primer Ayuntamiento de la Nueva España.

Asimismo, se plasmaron varias definiciones de tratadistas y jurisconsultos con el objeto de obtener un panorama más amplio de los temas que se trataron, además de poder confrontar dichas definiciones con lo que ocurre en la vida práctica del Municipio.

En este sentido, se pudo comprobar que en muchas ocasiones los aspectos teóricos se encuentran muy alejados de los prácticos; particularmente en el caso de los servidores públicos y sus funciones, así como el espíritu Constituyente plasmado en la Constitución de 1917 y que se ha modificado con los años.

En cuanto a la pregunta de investigación fue contestada en el sentido de haber comprobado que el Municipio como Institución y

particularmente el de Ecatepec de Morelos Estado de México, incumple con el espíritu del Constituyente de 1917 le otorgó en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, el propósito de la investigación se refiere a generar una serie de reformas jurídicas, políticas y sociales para elevar la calidad del Municipio de acuerdo con el Constituyente de 1917, para lo cual se analizaron diversos aspectos teóricos y prácticos en el cuarto capítulo.

Con base en lo anterior y el desarrollo de la investigación se puede considerar que el Municipio como Institución organizada del Estado Mexicano según disposición del artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal, es responsable del desarrollo integral de todo el territorio que lo componga, así lo sustenta el autor Beogrand en su obra "El Municipio de Kranj en el Merinarodna".

El nivel de vida de la población sujeta al Municipio, es condición del progreso de éste y reflejo de los servicios públicos que preste.

El Municipio en su concepción actual como Institución del Estado Mexicano, muchas de las veces incumple con los postulados que anteriormente se plasmaron en vía de conclusión de apartarse de los postulados y del espíritu del Constituyente al

proclamar el contenido del artículo 115 de la Constitución Política Federal.

La Hacienda Pública Municipal debe ser base y fortalecimiento de sus finanzas públicas, de ahí que el Estado Mexicano deba necesariamente ser más participativo y convincente en sus aportaciones con dicha Institución.

Por su parte, la autonomía hacendaria municipal debe llevarse a nuevos escenarios a efecto de que dicha Institución fortalezca día a día su crecimiento y mejore así la vida de sus integrantes, por tal razón estimo debe darse mayor participación dentro de la legislatura local, a efecto de que no solo proponga, sino que también se consideren justas sus aportaciones en la medida de los resultados que aporte al Estado.

El deterioro de los servicios públicos municipales, en gran parte se debe a la escasa participación de sus integrantes en la actividad financiera, esto debido a su casi nula educación tributaria, por lo que debe pugnarse como obligatoria en la población municipal.

Finalmente, estimo que el bienestar social del Municipio debe engendrarse por la participación colectiva de sus integrantes por ser célula y base de dicha Institución, que refleja en sí el espíritu del Constituyente de 1917.

BIBLIOGRAFÍA

Legislaciones.

Dr. Rubén Delgado Moya, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Sista, 17 Edición 2003, México. Pp. 448.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Sista, 10 Edición 2000. Pp. 253.

Fisco Agenda 2003, Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

I.E.E.M., Legislación Electoral del Estado de México 2002-2003, 5 Edición, México. Pp.519.

Gobierno del Estado de México, Compilación de Leyes y Reglamentos, 12 Edición, México. Pp.2302.

Gobierno del Estado de México, Ley Orgánica Municipal, 2002. Pp. 248.

Gobierno del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal 2003. 22 Edición, México. Pp. 1031.

Ley de Coordinación Fiscal, Porrúa, México, 2003. Pp. 289.

Libros de consulta.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2001, Pp. 193

ARISTÓTELES, Ética Nicomaquea, Porrúa, 30° ed, México, 2000. P.p. 319.

BALBOA QUESADA, Javier, El Municipio en México, U.N.A.M., 1995. Pp. 413.

BEOGRAND, El Municipio de Kranj en el Merinadodna, Política, 1980. Pp. 541.

BIELSA, Rafael, El Orden Político y las Garantías Jurisdiccionales, Argentina, Buenos Aires, 1997. Pp. 712.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo segunda edición, Porrúa, México, 2000. Pp. 1058.

CAMARGO, Pedro Pablo, El Control Fiscal en los Estados Americanos y México, U.N.A.M, 1999. Pp. 992.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 2000. Pp. 723.

GARCÍA ESCAMILLA, Enrique, Ecatepec, Tierra de Vientos, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Mex.1998. Pp.202.

GONZÁLEZ LUNA, Efrain, El Municipio Mexicano y otros ensayos, Jus, México 1987. Pp. 487.

H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec, Viento al Nuevo Milenio, Lusitania Pröcess, México, 1998. Pp.48.

MONTAÑO, Agustín, Manual Administrativo Municipal, Trillas, México, 1999. Pp. 463.

MÜNCH GALINDO, Lourdes, GARCÍA MARTÍNEZ, José, Fundamentos de Administración, séptima reimpresión, Trillas, México, 1998. Pp. 240.

OCHOA CAMPOS, Moisés , La Reforma Municipal, Porrúa, México 1999. Pp. 521.

POLA, Reynaldo, Pequeña Guía del Regidor de Ayuntamientos. Editor Ángel Pola. 40 ed., México 1993. Pp. 395.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Introducción al Estudio del Derecho, 1999. Pp. 445.

RUÍZ MASSIEU, José Francisco, VALADES, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1997. Pp 626.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo, Derecho Tributario, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª Edición 1988. Pp.892.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, 1997. Pp. 875.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional, Porrúa, México 1997, Pp. 965.

TOCQUEVILLE.- La Democracia en América, Jus, 1988. Pp. 961.

VILLEGAS B., Benjamín, Instituciones Fundamentales, Argentina, Buenos Aires , 1995. Pp. 584.

Otras fuentes.

Gobierno del Estado de México, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México N°298, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1999. Pp. 961.

Enciclopedia Temática, México a través de los Siglos, Cumbre,1992. Pp. 3049.

ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación, Editorial Hispanoamericana, 1995. Pp. 460.

Servicios, www.edomex.gob.mx, consultada el 12-12-04.

Población, www.inegi.gob.mx consultada el 21-12-04.

Servicios, www.ecatepec.gob.mx, consultada los días 02-12-04, 05-12-04 y 12-12-04

Semanario Judicial, www.ius2004.com, consultada el 12-12-04.