



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

**“PROPUESTA DE CREACIÓN DE  
LA LEY DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA PARA LOS  
HONORABLES CONSEJOS DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**DAVID VERA MARTÍNEZ.**

**ASESOR: LIC. ENRIQUE MARTÍN CABRERA CORTES.**



FES Aragón

San Juan de Aragón, Estado de México, Junio de 2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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:**

Valla en primer lugar para mi mamá: **MARGARITA MARTÍEZ PONCE**, Quien con su entusiasmo, fervor y deseo de aprender hizo todo lo posible por que su primogénito aprendiese las primeras letras y obtuviese una profesión académica, hoy madre mía esa primera pero quizás no última, etapa se culmina con un esfuerzo conjunto, es decir Por parte suya: me apoyo, impulso y exigió en todo momento este día.

Por parte mía: no tuve más que hacer, que aquello que me correspondía: "Estudiar."

Igual merito merece mi papá: **PEDRO VERA JAIMES**, a quien con su colaboración, impulso y entusiasmo, entrego a él una etapa académica más, ya concluida.

De igual manera mi agradecimiento para aquellos mis profesores que en **la primaria, secundaria y el bachillerato**, supieron encaminar mi destino, es decir encausaron lo que en un futuro vieron que podía hacer en mi vida de profesión, a todos ellos gracias por su apoyo, consejos y amistad, que como la del maestro Ernestino Macedo y otros tantos a él fueron ejemplo a seguir...Gracias.

A mis profesores de lo que hoy es la **FES. Aragón**, quienes por igual supieron exigir en mi persona todo lo que podía y tenía que dar en el ámbito académico y a quienes dedico sin mencionar nombres pero sin olvidar en mi recuerdo a todos y cada uno de ellos.

Para mis hermanos y hermanas, quienes de manera conjunta realizamos un mayúsculo esfuerzo, pero que de manera particular reforzaron el mismo en mi persona, son aquellos quienes como **HORTENSIA, ZENAIDA, FELIPA, JESÛS, LIDIA, ISRAEL Y PEDRO**; exigieron la conclusión de este momento, a ustedes muy particularmente también les manifiesto no un agradecimiento, sino que: "**UN SIN FIN DE GRACIAS POR TODO**"



**A ti... PEDRO**, querido hermano, va esta dedicatoria como un homenaje póstumo, toda vez que siendo el hermano más pequeño, por igual te convertiste en el más grande, sabiendo infundir en mi todo lo que se necesita para concluir algo y hoy se ha llegado ese día que tanto esperabas. **DESCANSA EN PAZ.**

A mi esposa **LETICIA HERNANDEZ MEJIA**, la mujer que decidió junto conmigo unir nuestras vidas y que en varios momentos me apoyo para esta conclusión, de igual forma te expreso mi agradecimiento, agradecimiento por todo y más aun por esos bellos hijos que con amor procreamos y se que sabrás en todo momento encausar en la vida diaria.

Para Ustedes mis Adorados Hijos: **DAVID, EDUARDO Y OSCAR**, por quienes mamá y yo luchamos desde un principio, hoy les digo que aunque tarde, pero finalizo un momento que ustedes han de realizar por igual en algún instante de sus vidas que al igual a de ser profesional. **Para ti Oscar**, cuando leas estos renglones es por que ya sabes lo que significa y espero te sirva de impulso al igual que a tus hermanitos lo que en un futuro concluirás.  
Para ustedes hijos les concluyo diciendo "Aquí Estoy".

Por igual va mi agradecimiento a mis **cuñados, cuñadas, sobrinos y amistades en general** por su apreciable apoyo, para ti **Samí**, espero verte en poco tiempo por las mismas que hoy estoy pasando.

### **Reconocimiento Especial para mis hermanos Hortensia e Israel.**

Mismos que brindaron hacia mi persona todo lo que en ellos estuvo a su alcance sin menos cabo alguno.

**Reconocimiento Especial para mi Universidad Nacional Autónoma de México**, misma que desde su fundación dada en mil quinientos cincuenta y uno, se ha dedicado única y exclusivamente a crear los cimientos de este nuestro gran México.

**A los Ayuntamientos de Netzahualcoyotl y Tecámac**, encabezados por los **C.C. Victor Manuel Bautista y Lic. Sergio Octavio Germàn Olivares**; respectivamente, así como a las **regidurías dieciséis y disiocho** de Netzahualcoyotl e igualmente a la **Dirección de Gobernación de Tecámac** del Estado de México, gracias por su colaboración y apoyo invaluable en la conclusión de mi Tesis.

Junio de 2007.

# ÍNDICE

Pág:

## INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO 1.

#### BREVE SINOPSIS HISTÓRICA SOBRE EL MUNICIPO EN MÉXICO.

1.1. En la época precortesiana:.....	1
1.1.1. Los aztecas:.....	14
1.1.1.1. Fundación y evolución del Calpulli.....	16
1.1.1.2. Las atribuciones del Calpulli.....	17
1.1.1.3. La estructura orgánica del Calpulli.....	19
1.2. En la época Colonial:.....	27
1.2.1. La instauración del Municipio.....	28
1.2.2. El desarrollo del Municipio.....	29
1.2.3. El Municipio Castizo.....	33
1.2.4. Las fuentes del desarrollo municipal.....	39
1.2.5. Las atribuciones del Municipio Castizo.....	42
1.2.6. La estructura orgánica del Municipio Castizo.....	44
1.2.7. El aspecto hacendario en el Municipio Castizo.....	45
1.2.8. El Municipio indígena y sus elementos característicos.....	46

### CAPÍTULO 2.

#### EL MUNICIPIO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES Y OTRAS LEYES VIGENTES MEXICANAS.

2.1. La Constitución de Cádiz de 1812.....	48
--------------------------------------------	----

2.2. La Constitución de Apatzingán de 1814.....	54
2.3. La Constitución de 1824.....	55
2.4. La Constitución Centralista de 1836.....	56
2.5. Las Siete Leyes Constitucionales.....	57
2.6. Las Bases Orgánicas.....	59
2.7. La Constitución de 1857.....	60
2.8. La Constitución de 1917.....	61
2.9. La Constitución Política del Estado de México.....	76
2.10. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	82
2.11. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	83

### **CAPÍTULO 3.**

## **LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

3.1. Concepto de Municipio.....	88
3.2. La facultad establecida en el artículo 115 constitucional para que los Municipios puedan administrarse libremente.....	91
3.3. El artículo 113 de la Constitución Política del Estado de México.....	93
3.4. Concepto de Consejos de Participación Ciudadana.....	97
3.4.1. Su objetivo.....	99
3.4.2. Derecho comparado: Los Municipios de Nezahualcoyotl y Tecámac, en el Estado de México.....	103
3.4.3. Los artículos 64, fracción II, 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en relación con los Consejos de Participación Ciudadana.....	112
3.4.4. La elección de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	116

3.4.5. Las facultades de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	117
3.4.6. Importancia de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	119
3.4.7. Los Consejos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	120
3.4.8. La carencia de una regulación específica de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	123
3.4.9. Propuesta de creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	125

## **ANEXOS.**

## **CONCLUSIONES.**

## **BIBLIOGRAFÍA.**

# ÍNDICE

Pág:

## INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO 1.

#### BREVE SINOPSIS HISTÓRICA SOBRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

1.1. En la época precortesiana:.....	1
1.1.1. Los aztecas:.....	14
1.1.1.1. Fundación y evolución del Calpulli.....	16
1.1.1.2. Las atribuciones del Calpulli.....	17
1.1.1.3. La estructura orgánica del Calpulli.....	19
1.2. En la época Colonial:.....	27
1.2.1. La instauración del Municipio.....	28
1.2.2. El desarrollo del Municipio.....	29
1.2.3. El Municipio Castizo.....	33
1.2.4. Las fuentes del desarrollo municipal.....	39
1.2.5. Las atribuciones del Municipio Castizo.....	42
1.2.6. La estructura orgánica del Municipio Castizo.....	44
1.2.7. El aspecto hacendario en el Municipio Castizo.....	45
1.2.8. El Municipio indígena y sus elementos característicos.....	46

### CAPÍTULO 2.

#### EL MUNICIPIO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES Y OTRAS LEYES VIGENTES MEXICANAS.

2.1. La Constitución de Cádiz de 1812.....	48
--------------------------------------------	----



2.2. La Constitución de Apatzingán de 1814.....	54
2.3. La Constitución de 1824.....	55
2.4. La Constitución Centralista de 1836.....	56
2.5. Las Siete Leyes Constitucionales.....	57
2.6. Las Bases Orgánicas.....	59
2.7. La Constitución de 1857.....	60
2.8. La Constitución de 1917.....	61
2.9. La Constitución Política del Estado de México.....	76
2.10. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	82
2.11. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	83

### **CAPÍTULO 3.**

## **LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

3.1. Concepto de Municipio.....	88
3.2. La facultad establecida en el artículo 115 constitucional para que los Municipios puedan administrarse libremente.....	91
3.3. El artículo 113 de la Constitución Política del Estado de México.....	93
3.4. Concepto de Consejos de Participación Ciudadana.....	97
3.4.1. Su objetivo.....	99
3.4.2. Derecho comparado: Los Municipios de Nezahualcoyotl y Tecámac, en el Estado de México.....	103
3.4.3. Los artículos 64, fracción II, 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en relación con los Consejos de Participación Ciudadana.....	112
3.4.4. La elección de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	116

3.4.5. Las facultades de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	117
3.4.6. Importancia de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	119
3.4.7. Los Consejos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	120
3.4.8. La carencia de una regulación específica de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	123
3.4.9. Propuesta de creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de México.....	125

**ANEXOS.**

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## **INTRODUCCIÓN.**

El ejercicio profesional diario me ha permitido observar que la comunidad y la ciudadanía en general, día a día se han convertido en verdaderos entes políticos, preocupados por sus derechos y sobretodo, por su beneficio colectivo, por lo que en la actualidad son más conocedores de sus derechos políticos. Este hecho se refleja también en gran parte del país y el Estado de México no es la excepción, ya que en sus ciento veinticinco Municipios que lo conforman se aprecia un incremento de la participación de la población en los distintos procesos electorales desde hace ya algunos años, prueba de ello es la gran afluencia de votantes en el pasado proceso electoral para elegir Gobernador en esa entidad. Sin embargo, hay Municipios que resaltan dentro de este gran ámbito de politización en el Estado de México están Nezahualcoyotl, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla y Naucalpan de Juárez, entre otros.

De esta manera, este auge que ha cobrado la participación ciudadana en la vida política del Estado de México constituye la justificación de la presente investigación documental.

En este trabajo pretendemos plasmar y resaltar la importancia que tiene el artículo 115 del Pacto Federal, en relación con los artículos 112, 114 y demás relativos de la Constitución Política del Estado de México, al igual que el Capítulo V de la Ley Orgánica Municipal de la misma entidad, preceptos que se refieren a los Consejos de Participación Ciudadana, materia de este trabajo de investigación documental.

En el presente tema de investigación resaltaremos la importante participación de la comunidad del Estado de México en los distintos procesos electorales, sean federales o locales, comunidad que cada día se preocupa más porque se respeten sus derechos políticos con lo que garantiza el tan sonado “cambio democrático”.

En este sentido, estoy cierto de que todo cambio propuesto a los esquemas políticos tradicionales, tan arraigados, deben ser tomados con reserva, pero, no debemos olvidar que todo debe evolucionar, es una regla de la naturaleza misma, ya sea para bien o para mal, por lo que en el caso del Estado de México, se ha podido observar un gran cambio y aumento del interés y de la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

Durante la recién terminada gestión del licenciado Arturo Montiel se dio una etapa de transición política de vital importancia para la vida política del Estado de México, gracias a la obtención de mayores espacios democráticos y un cambio absoluto de lo que tradicionalmente había sido el funcionario público. En la actualidad, la sociedad mexiquense se ha vuelto cada vez más exigente con sus gobernantes y representantes mismos, exigiéndoles soluciones efectivas y rápidas contra problemas torales como la corrupción, la demagogia que tanto daño le ha causado al país y por tanto, que se muestre mayor honestidad en el desempeño del cargo público.

Desde nuestra perspectiva, los Consejos de Participación Ciudadana son los instrumentos que han logrado frenar los malestares de la sociedad, ya que es la misma sociedad la que los integra en todos y cada uno de los ciento veinticinco Municipios que conforman al Estado de México, ajustándose siempre a la misma Ley Orgánica Municipal.

La presente investigación titulada: *Propuesta de creación de la Ley de Participación Ciudadana para los Honorables Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México* se compone de tres Capítulos cuyo contenido temático es el siguiente:

En el Capítulo Primero, abordamos brevemente los principales antecedentes del Municipio en México, a través de las distintas etapas, desde el antiguo *Calpulli* hasta la Institución actual del Municipio como lo conocemos.

En el Capítulo Segundo, explicamos cuál ha sido la regulación jurídica del Municipio en las Constituciones Federales que nos han regido y cuál es su regulación actual en otros ordenamientos de tipo local, como la Constitución Política para el Estado de México y otras disposiciones reglamentarias.

En el Capítulo Tercero, hablamos sobre los Consejos de Participación Ciudadana como instrumentos para el fortalecimiento del Municipio mexiquense, explicando cuál es su situación jurídica y política dentro de la que habremos de comprobar que no cuentan con una regulación legal específica, como sí acontece en la Ciudad de México, por lo que al final del Capítulo habré de señalar la importancia de que estos Instrumentos políticos cuenten con sus propia normatividad en aras de un mejoramiento de la vida política en el Estado de México, siendo la principal aportación de este tema la propuesta de creación de la Ley de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México.

# **CAPÍTULO UNO**

## **BREVE SINOPSIS HISTÓRICA SOBRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO**

### **1.1. EN LA ÉPOCA PRECORTESIANA**

En el presente Capítulo, hablaré brevemente de los antecedentes históricos más importantes de la institución jurídica y política del Municipio en nuestro país, sin embargo, cabe agregar, que algunos de ellos son del derecho extranjero, pero, resultan importantes para al mejor comprensión de esta institución.

Iniciare con España. Antes de la aparición del Municipio romano existió otra forma de gobierno en la que los pueblos se encontraban aislados unos de otros, se organizaban es un sistema patriarcal que eran los jefes de las tribus, ellos se encontraban facultados para decidir los asuntos que afectaban en una manera más particular; mientras que los problemas más importantes que afectaban a la tribu era resuelto por las asambleas de las tribus.

Durante tres siglos del poder romano ejercido sobre España se desarrolló el sistema municipal y la autonomía de las ciudades con cierta independencia, sin embargo se encontraban sujetas bajo el imperio romano.

Existen teorías de que en esa época no todas las ciudades se encontraban organizadas en la forma municipal, pues también existían ciudades libres, federadas y estipendiarias. Existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federadas, una gran mayoría de estipendiarias.

Debido al gran desarrollo que tiene el espíritu municipal en España, los romanos se ven obligados en concederles ciertos privilegios entre los cuales se encuentran:

1. La formación de las Curias que eran pequeños senados compuestos por un número de Decuriones o Curiales.
2. Los *Decumbiros* que eran una especie de Magistrados o Cónsules puestos a su frente.

Con la invasión Visigoda, se trasfiere el poder del municipio a manos de los militares y se crearon dos nuevas instituciones:

1. El *Placitum* que era la reunión judicial de los hombres libres.
2. El *Conventus Publicus Vicinorum* que fue una asamblea integrada por igual forma que el Placitum y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales.

El reino Visigodo se derrumbó con la invasión a España en el siglo VIII por los árabes.

En el siglo X, se estableció una institución importante que fue la de Córdoba el Califato en la cual se administraron las ciudades dominadas, y estas eran gobernadas por un delegado del Califa llamados *Caidés* o *Alcaldis*.

El factor fundamental para repeler la invasión árabe fue la defensa y conquista del territorio español fortaleciendo la conciencia municipal.

Las franquicias y privilegios otorgados por los reyes fueron los que constituyeron el fuero municipal, es decir, la ley que consagra los derechos de cada localidad. Estos derechos se designaban como Cartas Puebla y permitían poblar un determinado lugar o les otorgaban derechos específicos.

En una Carta, se otorgaron derechos a la Asamblea de Aforados, en la cual se les permitía a algunos pueblos, el tener una autonomía política y administrativa. Esta Asamblea se constituía en Cabildo Abierto que era en el que se disfrutaba de voz y voto todos los aforados y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de los derechos, los ciudadanos se encontraban obligados a defender el Municipio y por ello debían estar capacitados militarmente.

Existía otro tipo de Cabildo que era el Secular, el cual estaba compuesto por funcionarios que ejercían cargos públicos por medio de la elección de los vecinos, a este cabildo finalmente se le llamó Ayuntamiento.

Reinaldo Robles Martínez, apunta que: *“Así esta época se convierte en la de mayor florecimiento del Municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.”*<sup>1</sup>

Después de los siglos XI y XII, el Municipio empezó a declinar debido a el poder que ejercía la monarquía a través de una mayor intervención en la vida interna y haciendo a un lado los derechos de los municipios y colocándolos en una dependencia a la Corona, pues fueron designados los Corregidores quienes eran los que mantenían el poder central en las funciones administrativas.

Sin embargo se suscito un evento de gran importancia: *“En julio de 1520 se reunieron en Ávila representantes de quince ciudades y villas castellanias que instituyeron una Junta, la que al formular su programa político, se declaró resueltamente a favor de los fueros municipales. Declarada la guerra*

---

<sup>1</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 62.



*de las comunidades, en octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villar en abril de 1521”.*<sup>2</sup>

Roma fue una cultura que cuenta con una gran historia relativa al crecimiento de su civilización, se sabe que su organización en un principio era fundamentalmente basada en las familias, cada una de ellas eran dirigidas por un sacerdote que era el varón a quien se le había heredado dicha dirigencia y que se encargaba de tomar todas las decisiones dentro de la familia, pero principalmente tenía que continuar con la adoración de sus dioses quienes eran sus parientes muertos. Poco a poco, esta civilización fue dejando de ser tan drástica y al unirse varias familias se integró la Patria, cuyo fin principal era la asociación de varios linajes para protegerse mutuamente; dentro de esta organización se seguía conservando el culto domestico, es decir, cada familia seguía conservando sus propios dioses.

Finalmente, se constituyó la tribu en donde su organización se creaba a través del establecimiento de las filiaciones por nacimiento o parentesco existentes entre sus integrantes, éstos compartían un mismo territorio, gobierno sustentado en una misma religión, jefes, cultura y lengua.

El culto doméstico mantuvo unida a la familia a pesar de la evolución que poco a poco tuvo su forma de gobierno hasta que se constituyó la Gens, que era el grupo de familias que se asociaban en un mismo culto cuyo juez y sacerdote era su gobernante; la gens era una organización política integrada por individuos relacionados por lazos de sangre.

Por otra parte, y sobre la cultura helénica, tenemos que el pueblo griego se encontraba dividido en tres ramas: unos eran los dorios, los segundos los eolios y por último los jonios, todos ellos se encontraban en las ciudades de Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto. En cambio, la

---

<sup>2</sup> GERALDO VENEGAS, Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Estudios Municipales, México 1986, p. 45.

ciudad griega se componía de dos partes: la ciudad alta “Acrópolis” que se encontraba edificada en una meseta, y la ciudad baja que se extendía en una llanura.

Durante muchos años, la ciudad guardó la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las patrias y de las familias.

En esta cultura, la religión fue la razón de existencia de la forma de gobierno, por ello ésta, fue el primer Derecho Constitucional de sus habitantes, además de que por medio de la religión se formó la ciudad como la primera institución sociopolítica. Importante fue la trascendencia que tuvo la religión en el desarrollo de esta cultura: *“La religión fijaba las fechas en que los ciudadanos debían reunirse en asambleas. Los atenienses las comenzaban con un acto religioso y la tribuna tenía carácter sagrado, por lo que los oradores debían llevar una corona sobre sus cabezas e iniciar sus discursos invocando a los dioses. La ciudad, como comunidad social, comenzaba a ejercer una gran influencia en las costumbres de sus miembros”*.<sup>3</sup>

Tanto el ejército como la educación mantenían un carácter municipal, por un lado la educación se encontraba a cargo de los particulares quienes de esta manera, contribuían al gasto de la ciudad; Platón decía: *“Los padres no deben ser libres de enviar o no enviar a sus hijos a casa de los maestros que la ciudad ha escogido, pues los niños pertenecen menos a sus padres que a la ciudad”*.<sup>4</sup> En cuanto al ejército se refiere, también mantenían un carácter municipal, pues defendían a su ciudad.

En Grecia, se constituye la Polis (Ciudad-Estado), que era la organización política suprema integrado por los municipios, también se refería a la organización política, por ello de esta palabra deriva la de Política.

---

<sup>3</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Editorial FOMUN. México 1981, p. 39.

<sup>4</sup> Idem.

A la constitución de la Polis, se le atribuyeron tres elementos inseparables los cuales son el primer antecedente de lo que ahora conocemos como Soberanía: 1.- la libertad, 2.- la autarquía (autosuficiencia e independencia de la polis) y 3.- la autonomía. Aristóteles dio una definición de autarquía *“suficiencia, independencia, estado del que se basta a sí mismo.”*<sup>5</sup>

En cuanto a la autonomía, se puede agregar que en la forma de gobierno de religión municipal, la autonomía era un carácter imprescindible, ya que a pesar de la cercanía geográfica que existía entre las fronteras, los términos sagrados eran las fronteras verdaderas que separaban a cada municipio. Como se sabe, cada ciudad mantenía su propio código y su justicia soberana.

La ciudadanía y el derecho público fueron una de las victorias que tuvo la autonomía municipal, con ello se fueron estableciendo alianzas entre diferentes municipios y dieron nacimiento a las federaciones que se encontraban gobernadas por las mismas leyes pero con su soberanía interior.

En cuanto se refiere a sus representantes, primero estuvo a la cabeza de dicha organización, los jefes de familia y los gobernados, en Atenas se conocieron como Eupatridas y Tetas, en Esparta como Iguales e Inferiores y en Eubea Caballeros y Pueblo.

La asamblea de la ciudad que eran los jefes absolutos de la Gens estuvo formada únicamente, en Atenas, por los Eupatridas; en Esparta, por los Iguales; en Eubea, por los Caballeros.

Existía un Rey o Prítano, que era el representante de los paters. El primer rey fue Teseo, quien gobernó un tiempo junto con un consejo formado por Eupatridas, después vio en ellos un rival y trató de derrumbarlos; así se

---

<sup>5</sup> Idem.

inició la guerra entre la aristocracia y la realeza, finalmente vencieron los Eupatridas.

En Argos, Cirene y Baquiades, los reyes perdieron la autoridad; mientras tanto en Atenas, los Eupatridas debilitaron a la realeza, por todo lo anterior, la monarquía no pudo arraigarse en los estados griegos. Se implantó una nueva visión de familia en la que el dirigente ya no gozaba del poder absoluto, ahora la Gens se componía de un pater, individuos libres y clientes.

Los clientes existían en toda Grecia, fueron quienes organizaron la segunda revolución teniendo como conclusión la desaparición de la organización patriarcal. Salón, fue el encargado de dar solución al conflicto y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte en las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas, reconoció el derecho a la propiedad, suprimió los términos sagrados y dividió a la sociedad en 300 gens, en 1 fatrias y en 4 tribus.

Aristóteles definió a este acto de Salón como que “puso término a la esclavitud del pueblo”; con todo esto apareció el municipio sociopolítico como asociación de vecindad. *“La Polis había quedado dividida en tribus, que eran las que formaban la alianza que constituía a la ciudad y las tribus a su vez, estaban divididas en los nuevos Demos, que son los actuales municipios. Del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en Demos, como célula democrática, deriva la palabra Democracia –del griego démos: pueblo y Kratos: autoridad, o sea, gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía- que significa el gobierno del pueblo.”*<sup>6</sup>

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal, en materia política, es el sistema que concede mayores libertades al hombre,

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 45.

de ahí en adelante el interés público fue el motor de los gobiernos de las ciudades.

Las leyes podían ser reformadas a través de un procedimiento en el que los Tesmotetas proponían la reforma al senado quienes sometían a consideración del pueblo y en una asamblea daban a conocer los proyectos sin que fuesen discutidos.

El régimen familia como base de la sociedad, el sufragio, el principio de soberanía popular, el interés público, la responsabilidad de los funcionarios, fueron la herencia de la Polis que dejó a la sociedad política.

En el siglo V a. de C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva, la religión, el derecho, el gobierno y todo era municipal.

Regresando al derecho romano, tenemos que este pueblo es considerado en muchos aspectos semejante al griego, pues mientras que Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, las características del régimen patriarcal en Italia, son similares al patriarcado en Grecia.

Su religión estaba regulada por un patriarca que era el sacerdote supremo, igual que en Grecia, las familias de Italia se unieron para formar las curias, posteriormente las tribus y posteriormente se integra la federación de tribus.

La población de la península Itálica se dividía en tres pueblos que integraban la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos, cada una de ellas se subdividía en 10 curias y cada curia en 10 decurias; con la confederación de estas tres tribus se integró la ciudad romana.

Igual que sucedía en Grecia, los Latinos la ciudad era la asociación religiosa y política de las curias y de las tribus: entre los cantones más legendarias se encontraban Alba, Preneste o Palestrina; Tusculum o Frascati, y Tibur o Tívoli.

El jefe de los asuntos comunes era un Rey elegido entre los ciudadanos y que en el inicio de su imperio sus principales funciones eran las de ser el jefe, juez, capitán supremo y sacerdote. *“...la realeza fue hereditaria, pero cuando los reyes intentaron emanciparse de la autoridad del Senado, los padres respondieron asesinandolos y aboliéndola... Entonces los padres iniciaron una inteligente maniobra que consistió en hacerla electiva. El rey fue puesto por el senado, confirmado por la asamblea de las curias y proclamado por los augures.*

*A partir de entonces, el rey únicamente tuvo carácter religioso y para que ejerciera el poder político, imperium o sea la plenitud de poder; necesitaba que por decreto especial... le confiriesen esta facultad.”*<sup>7</sup>

Roma regresó al sistema del patriarcado después de la derrota de los reyes.

Con el reconocimiento por parte de los Patricios de la Asamblea Centuriata los individuos con obligaciones militares tenían derecho a votar y eran considerados como ciudadanos.

Con la desaparición de las gens y las tribus los patricios y los plebeyos empezaron a depender de la comunidad superior que formaba la ciudad; con todo esto se dio el nacimiento de la autoridad diferente a la religiosa y se creó el interés público. Con la transformación de la familia a política y el derecho tuvieron otro tipo de jerarquía frente a los pueblos.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 51.

La aparición e institucionalización del Municipio se dio cuando dentro de la comunidad de los plebeyos se establecieron 10 tribuni plebis junto con dos aediles plebis, quienes se encargaban de la policía urbana fueron los custodios de los derechos e intereses de la plebe; uno de los principales legados de éstos, fue la introducción de la votación secreta. Fue así como surgieron los primeros ediles.

Con la adopción de los Tribunos, la participación de los plebeyos fue impulsada.

El Plebiscito fue adoptado por los plebeyos a través de la Comitia Tributa que eran comicios especiales en los que se adoptaban acuerdos independientes respecto de cuestiones públicas estos acuerdos eran llamados Plebiscita.

Pedro Gómez de la Serna, citado por el autor Moisés Ochoa campos, dice: *“que eran los decretos de la plebe votados a propuesta de uno de sus tribunos, vinieron por el contrario a ser la principal fuente de derecho civil positivo y, no diferenciándose en los efectos de las leyes, llegaron a confundirse con ellas y a llevar sus nombres”*.<sup>8</sup>

Los decretos dictados mediante el plebiscito por la plebe y los senato-consultos fueron los que subsistieron por mucho tiempo en Roma, razón por la cual se dividió en plebeyos y patricios.

El ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de su participación en la toma de decisiones a través del plebiscito fue un fenómeno que se adoptó en el pueblo romano, a través de varias discusiones se lograron poner de acuerdo en que los legisladores serían patricios, pero el código antes de ser promulgado debería ser conocido y aprobado por todas las clases

---

<sup>8</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, Cit. por Ochoa Campos, Moisés. Ibidem. p. 54.

sociales, con ello se logró poner en vigor las Doce Tablas que marca toda una época del derecho romano.

La ciudad regulaba las funciones de la vida municipal mediante la integración de diferentes cargos:

1. Tribunales militares, que tenían el mando del ejército, la presidencia del Senado y la jurisdicción civil.
2. Cuestores, encargados de la custodia del tesoro público.
3. Censores, cuya función era la de administrar la hacienda pública, realizar los censos de la ciudad.
4. Ediles plebeyos, comisionados de limpieza de calles, abastecimiento de víveres, conservación de templos, monumentos, pesas, medidas, precio y calidad de artículos de consumo, vigilancia de mercados, caminos y puentes, etcétera.

Como ya he mencionado, el origen de la figura del Municipio se dio a través de la historia y de la constante lucha que hubo entre los patricios y los plebeyos.

*“En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunales de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos”.<sup>9</sup>*

La lucha entre patricios y plebeyos tenía como fin el que los patricios conservaran el poder político y para los plebeyos el obtener el derecho al poder político, en un principio lo vieron como un acto de defensa para subsistir y posteriormente se dieron cuenta que mediante el podrían obtener el imperio de las ciudades.

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 56.



“*Majestatem Populi Romani Comiter Conservato*” era la fórmula mediante la cual se estableció la independencia de las ciudades aliadas con respecto a las ciudades dominadoras.

Debido a que la libertad municipal y el imperio Romano eran inconciliables las ciudades libres recibían órdenes de Roma, pagaban impuestos a los publicanos, sus magistrados rendían cuentas a los gobernadores de la provincia; con todo esto se pedía una independencia municipal o dejaría de existir.

Las ciudades que mantuvieron el régimen municipal se les denominaron *Municipia*, entre ellos había diferentes categorías:

- a. *Municipia Foederata*. Los que tenían derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa.
- b. *Municipia Cerita*. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana.

Con el tiempo, el Derecho Romano había de lograr la igualdad de los municipios en cuanto se refiera a sus derechos y a su organización.

A pesar de todo; existen diferentes autores que sostienen teorías diversas sobre la organización e integración del Municipio romano, sin embargo tomaremos uno como referencia que es el que señala Moisés Ochoa Campos en su libro el Municipio y su evolución institucional.

Clases de Municipios:

1. *Optimo jure*. Municipios con derecho completo.
2. *Civita con mercium , connubium sine sufragio*. Municipios con sólo parte de derechos.
3. *Municipio con derecho a conservar su legislación*.
4. *Fundi-facti*. Municipio que adoptaron la legislación romana.

Elementos constitutivos del Municipio Romano:

1. *El territorio.*
2. *El pueblo que se reunía en asamblea general.*
3. *La Curia o cuerpo deliberante.*

Integración de las Magistraturas:

1. Los *Diunviros*, órgano colegiado con facultades legislativas.
2. Los *Ediles*, quien guardaba la seguridad, la higiene, las costumbres y con funciones de policía.
3. *El Defensor Civitatis*, quien defendía a los contribuyentes y supervisaba las rentas.

Características del Municipio Romano:

1. Esencialmente urbano.
2. Poseedor de una doble personalidad, de público y como persona jurídica.
3. Ser democrático.
4. Ser autónomo.

El Municipio es una institución que históricamente ha sido creada, precisada y fortalecida por el Derecho.

Para analizar al Municipio, se debe estudiar su aspecto histórico y sin pretender realizar una síntesis completa, sólo destacaremos sus enfoques jurídico y político.

El Municipio no solo es un nivel de gobierno, es también, la piedra angular de nuestro federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

A continuación, se precisarán algunos antecedentes sobre la Institución del Municipio en México.

### 1.1.1. LOS AZTECAS

El nacimiento del Municipio mexicano, así como los diferentes papeles que ha desempeñado a lo largo de la historia, nos han permitido tener una amplia perspectiva del cambio que deberá sufrir el Municipio en el futuro; por tal motivo es importante conocer sus orígenes, su evolución y todas aquellas circunstancias que se dieron alrededor de su institucionalización en nuestro país.

Han existido dos hipótesis que fundamentan el origen del Municipio:

1. La lus naturalista que afirma que el municipio se deriva del derecho natural como una necesidad humana.
2. La Positivista según la cual el municipio es producto de la ley, no teniendo nada que ver con las necesidades de un grupo social.

La actividad administrativa del municipio surge antes que los estados y las naciones.

La semilla más fortificante del municipio fue sembrada en las ciudades antiguas en las que existía la necesidad de un sistema de gobierno regulado a través de leyes, que administrara los bienes y servicios otorgados a los habitantes, así como la reglamentación de la vida social.

Entre las diversas culturas que habitaron lo que hoy es México, se encontraban los Tarascos, los Zapotecas, los Chichimecas, los Mayas y los Aztecas; grupos pequeños unos y de gran extensión otros que contaban con una organización política y jurídica importante y que dejaron un gran legado al México actual. El autor José Luís Lorenzo señala sobre los aztecas: *“Los aztecas eran un Pueblo que provenía de un lugar mítico llamado Aztlán”* que se

creo está situado en una isla en las Costas de Colima en el Océano pacífico y que según los historiadores dicen que no eran más de doscientas personas al llegar al Valle de México”.<sup>10</sup>

Dentro de esta etapa, anterior a la Conquista, se pueden encontrar excelentes antecedentes de formas de asentamientos de esos pueblos, constituyendo la base o soporte del actual Municipio. La organización social que imperó en la etapa precortesiana, parece responder exactamente a los mismos moldes que, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras culturas o civilizaciones, aunque, lógicamente, adoptando las características propias de cada lugar. Dice el autor Moisés Ochoa Campos acertadamente que: *“Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu.... el Imperio azteca no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén Itza y Mayapán, se encontraban en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan”*.<sup>11</sup>

Se desprende de las palabras del autor que la forma de organización más importante desde el punto de vista social, fue la tribu, llegándose a integrar verdaderos Estados tribales. Esas tribus altamente desarrolladas, integraban confederaciones, sobre los principales núcleos que no llegan a conculcar o violar los derechos de otras, por lo que había un respeto a

---

<sup>10</sup> LORENZO, José Luís. Historia General de México, Tomo III. Editorial Harla, México, 1990, p. 45.

<sup>11</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1985, p. 31.

la independencia de cada una de ellas. Los jefes de las tribus eran electos por los consejos de sus respectivas tribus, lo que indica y comprueba la existencia de una práctica electiva, aunque limitada a los Consejos de Jefes, pero, era, de todos modos, una práctica democrática incipiente.

### 1.1.1.1. FUNDACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CALPULLI

El autor Aguirre Beltrán, citado por Moisés Ochoa Campos advierte lo siguiente: “En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que lo hacían descender de un mítico antepasado común”.<sup>12</sup> El clan era la piedra angular de la institución tribal. Este grupo formaba precisamente la comunidad, esto es, la célula social de ese tiempo, por lo que la doctrina concluye que el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico. El mismo autor Aguirre Beltrán añade que: “La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras, recibió de los nahuas la denominación de calpulli”.<sup>13</sup> El *calpulli* ha sido una Institución social comparada con la gens griega o el clan escocés, determinando la relación existente entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Para el autor Thompson, el *Calpulli* era: “... una modalidad del clan, pero, no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios. Se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 32.

<sup>13</sup> Idem.

*tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario*". <sup>14</sup>

### 1.1.1.2. LAS ATRIBUCIONES DEL CALPULLI

Durante muchos años, el *Calpulli* constituyó, un verdadero foco de convivencia y era, desde el punto de vista administrativo, la célula de organización; económicamente, era la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. Aguirre Beltrán, retoma la opinión de los cronistas españoles quienes lo definían de esta manera: *"El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular"*. <sup>15</sup>

La doctrina señala que el *Calpulli* es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de Municipio primitivo y rural. El *Calpulli* era, contrario a la gens griega, una alianza familiar la cual contaba con una forma de organización interna administrativa y con un gobierno propio: la del Consejo. Éste era la expresión del poder social de esa época, aunque, emanado de la alianza familiar de familias emparentadas. El Consejo se integraba por los jefes de las familias, los cuales eran ancianos, llamados "indios cabezas", los cuales intervenían en los asuntos que requerían una decisión trascendente.

Raúl Lemus García apunta sobre el *Calpulli* lo siguiente: *"El Calpulli –en plural Calpullec– es una unidad socio-política que, originalmente significó barrio de gente conocida o linaje antiguo, teniendo sus tierras y*

---

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 33.

*términos conocidos desde su pasado remoto. Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del “Calpulli”.*<sup>16</sup>

En efecto, el Calpulli era la forma más primitiva de propiedad y explotación comunal de la tierra. El vocablo posee varios significados, pero, de acuerdo al oidor Alfonso de Zurita es: “... *todo un barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje; y las tales tierras llaman calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje*”.<sup>17</sup>

Los Calpullis estaban dentro del Calpullalli, cuyo territorio pertenecía en común al conglomerado en su calidad de tal y no a cada uno de los individuos que lo integraban. El Calpullec o jefe del Calpulli, dividía entre todas las familias el territorio, proporcionándoles una parcela o Tlalmilli adecuada para sus necesidades económicas.

En el Calpulli se siguen las mismas tradiciones o costumbres, la religión y otras características más, lo que hace a esta forma de propiedad una verdadera unidad que a la postre serviría de base para la Institución del Municipio actual. Francisco Javier Clavijero advierte de manera muy importante que era la familia la que detentaba individualmente la propiedad y no el individuo. Así, partiendo de esa simple premisa relata cuál era la distribución de la tierra: “*Altepetlalli: el total de las tierras que poseía el común de cada ciudad o lugar. Las tierras de los Altepetlallis que estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía en su parte entera exclusión e independencia de los demás. El Altepetlalli era la tierra del Altepetl-pueblo o ciudad en general; el Calpulla la tierra del calpulli o barrio, el altepetl*

---

<sup>16</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1996, p. 70.

<sup>17</sup> ZURITA, Alfonso, Los Señores de la Nueva España, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1987, p. 89.

*estaba formado por Calpullis y el conjunto de las tierras de los Calpullis constituía las tierras del pueblo*".<sup>18</sup>

El reparto de cada una de las zonas del pueblo o ciudad se regía por la calidad social de cada ocupante, es decir, *Pilli* o noble y *Macehualli* o plebeyo.

### 1.1.1.3. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CALPULLI

El Consejo del *Calpulli* designaba a los funcionarios integrantes del mismo como eran los siguientes:

a) El *teachcauh*, o pariente mayor, quien tenía el rango más alto. Tenía que ser una persona prominente y hábil para defender y amparar los intereses de la colectividad. Se elegía vitaliciamente y a su muerte se designaba a otro. Se escogía a la persona más hábil, sabia y de edad avanzada, ya que ello era símbolo de sus capacidades y experiencia.

En el *teachcauh*, estaba la administración, con funciones similares a las del alcalde actual. Se encargaba del régimen comunal agrario, el trabajo o labores de los miembros del *Calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba de la conservación del orden y de la impartición de justicia, así como del culto a los dioses y antepasados. Dice Aguirre Beltrán, citado por Moisés Ochoa Campos, que: "... era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal".<sup>19</sup>

Otro funcionario, aunque de menor importancia era el *tecuhtli*, quien desempeñaba un puesto por cargo de elección, en méritos a los hechos

---

<sup>18</sup> CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de la Nueva España, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1982, p. 167.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 34.



de guerra, pero, no se heredaba su investidura. Era en efecto, el jefe militar del *Calpulli* y tenía entre otras funciones las siguientes: Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes del *telpochcalli*, capitaneaba a las tropas en las batallas, en él recaía el honor de dirigir la sagrada insignia del linaje en las acciones bélicas.

Otros funcionarios del *Calpulli* eran los siguientes: Los *tequitlatos*, encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal, los *calpizques* o recaudadores del tributo, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los sacerdotes, médicos y hechiceros, a quienes se encargaba la seguridad psicológica del grupo.

Funcionarios de menor importancia eran estos: Los *tlacuilos*, escribanos o pintores, que llevaban la cuenta de los hechos del *Calpulli*, así como los acontecimientos históricos o legendarios, la propiedad de la tierra, etc., los *topiles* que ejercían los oficios relativos a la gendarmería.

En términos generales, las características de los funcionarios del *Calpulli* eran según el autor Moisés Ochoa Campos: la permanencia vitalicia de los encargos, la deposición del encargo, por el Consejo, si existía motivo grave, el carácter electivo de sus designaciones, la restricción electiva, que sólo permitía a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje, la excepción respecto de los *topiles* (nuestros hijos) que no eran escogidos entre los jefes de familia. La historia habla también del *Calpullec* o *Chinancallec*, un funcionario de menor importancia, cuyas funciones se limitaban a las cuestiones judiciales, policíacas y administrativas.

Los *Calpullis*, estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los que estaban el lenguaje común, el linaje común que los ligaba a través de sus clanes, costumbres o idiosincrasia, etc.

La tribu era una liga de *Calpullis*, mientras que el consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *Calpulli*. El consejo elegía por una vida al *Tlatoani* (el que habla) o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli (el jefe de los hombres) o jefe militar, personificando el poder central.

Cabe decir que en las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo propició la incipiente formación de distintas clases sociales, entre ellas estaban las de los sacerdotes, comerciantes, guerreros, macehuales, entre otros.

En los aztecas, la propiedad de las tierras estaba plenamente diferenciada, por ejemplo, había tierras que pertenecían estrictamente al gran señor feudal *Tlatoani*. Dice la autora Guadalupe Rivera Marín que: *“Eran tierras propiedad del gran señor Tlatoani, destinadas a su servicio. Las podían trabajar los meyeques y los esclavos a su servicio. Estas tierras estaban sujetas a derechos hereditarios y se encontraban en posesión de los señores de diversos señoríos o reinos, los cuales podían disponer de ellas en uso y abuso de las mismas”*.<sup>20</sup>

La autora Martha Chávez Padrón, apunta por su parte que: “Observamos que entre los Aztecas solamente el señor podría disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de usar, el fruto y disponer de la cosa. Podría dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. El primer caso recibía en nombre de Tlatocalli (tierra del Rey), las del segundo tipo se llamaban Pillalli (Tierra de Nobles). Asimismo, podríamos establecer que las tierras destinadas al mantenimiento de los servicios públicos se les denominaba Mitchinalli (tierras Conquistadas); Tlatocamilli que servían para sufragar gastos de la casa del supremo Señor, las llamadas Ahutlali que

---

<sup>20</sup> RIVERA MARÍN, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México, Editorial Siglo XXI, México, 1983, p. 167.

en parte se repartían a la nobleza y las demás quedaban en manos de los pueblos sojuzgados y la propiedad comunal llamada Calpullalli o Calpulli”.<sup>21</sup> De igual manera, se habla de otra división de las tierras era las que estaban destinadas a los militares. La autora Martha Chávez Padrón dice que: *“Milchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban Milchimallis o Cacalomilli, según la especie de víveres que daban”*.<sup>22</sup>

Otras tierras más dignas de ser comentadas eran las dispuestas a la clase sacerdotal. Dice Guadalupe Rivera Marín: *“Teopaniatli o Teotlalpan, tierras destinadas por el Tlatoani o sea la persona encargada de distribuir la tierra, para el mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. Las trabajaban los Mayeques o vasallos aparceros y se cultivaban bajo la dirección de los sacerdotes”*.<sup>23</sup>

Dentro de la Institución del Calpulli, es importante señalar que la fundación de Tenochtitlán tuvo un importante y marcado carácter religioso. Vale recordar la peregrinación larga y penosa a que se sometió a ese pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en su entorno la vida nómada por la sedentaria. La fundación de esa ciudad marcó una nueva etapa en su gran cultura, a la vez, constituyó el espíritu que los hizo invencibles a los antiguos y variados pueblos que osaron atacarlos.

En la antigua Tenochtitlán, el templo mayor, levantado en el sitio preciso escogido por la divinidad, representó el centro urbano, a cuyo alrededor se extendió la ciudad.

---

<sup>21</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1991, p. 146.

<sup>22</sup> Idem. p. 146.

<sup>23</sup> RIVERA MARÍN, Guadalupe, La Propiedad Territorial en México, Editorial Siglo XXI, México 1983, p. 168.

Hay que recordar que la ciudad de Tenochtitlán fue fundada aproximadamente en el año de 1325, y se desarrolló esa gran cultura sobre una isleta del Lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a una águila devorando a una serpiente.

Un tema de suma importancia en la etapa precortesiana es el del territorio metropolitano. A continuación se abordará brevemente este apartado por ser un antecedente importante de la Institución del Municipio.

El autor Manuel M. Moreno, citado por Moisés Ochoa Campos dice al respecto que: *“Parece no haber lugar a duda acerca de que el Estado Azteca estaba integrado por un Territorio Metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su Ciudad capital propia, y por los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero, conservando cada cual su correspondiente capital”*.<sup>24</sup>

El territorio metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Este dato es importante que compruebe que desde esos tiempos al territorio del Distrito Federal se le ha designado como lugar de asiento de los poderes públicos.

Dependiendo de ese territorio metropolitano, se extendía el área de influencia del Estado Azteca, cuyos límites territoriales no han podido ser definidos con precisión, pero, más o menos, se sabe que llegaban por el Sur hasta la provincia del Soconusco en el actual Chiapas; al Este, hasta el Golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al Norte, colindando con los territorios habitados por las tribus Chichimecas y al Oeste, hasta los límites con Michoacán.

---

<sup>24</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. p. 40.

La ciudad de Tenochtitlán fue el asiento de los poderes que formaban el antiguo México, Tlacopan y Texcoco. Era una confederación esencialmente militar y que otorgaba supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, la que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli o Huetlatoani (supremo Señor), y en cierto modo, por el Tlatocan o Consejo de la nobleza.

La autoridad metropolitana llegó inclusive a intervenir en los asuntos del gobierno de las regiones que habían sido anexadas, ya que el Tlacatecuhtli tenía atribuciones para nombrar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían.

Cabe agregar que existía también una especie de jueces peregrinii, es decir, jueces consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de los aztecas. Estos jueces aplicaban el derecho de los pueblos de donde eran originarios los extraños, por lo que se trataba de personas con amplios conocimientos jurídicos.

De acuerdo a las palabras del autor Moisés Ochoa Campos, Tenochtitlán, desde su fundación, dio origen al municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación. Dice el autor que: *“Esto implica a la vez, la necesidad de señalar el requisito ineludible, de que para la aparición del municipio, natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. El territorio determinado donde asentar la vecindad, constituye para el municipio natural lo que para la nación es el área de su soberanía. Sin un derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes del*

*municipio, pero no constituidos como tal. Con esto hemos querido decir que, en la horda no aparece todavía el municipio primitivo*".<sup>25</sup>

Sin embargo, el mismo autor, después afirma que: *"El municipio natural en consecuencia, existía en Tenochtitlán, circunscrito a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas"*.<sup>26</sup>

Son por demás interesantes las palabras del autor, ya que ponen de relieve la importancia del Calpulli en México, el cual, si bien, no puede considerarse como un Municipio propiamente y como hoy se conoce, también lo es que constituye un antecedente inmediato y firme de la actual Institución.

Para el autor Carlos F. Quintana Roldán: *"A nuestro juicio, el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión"*.<sup>27</sup>

Hay una negación por parte del autor sobre el hecho anteriormente comentado, sin embargo, hay que insistir en que el calpulli es una excelente base o estructura sobre la que se pudo desarrollar la institución del Municipio en México, por lo que el primero tiene gran valor.

Galindo y Villa, citado por Moisés Ochoa Campos advierte que: *"... El calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el Tecpan –cabildo o capítulo- era el ayuntamiento. .. Cada Calpulli mayor*

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>26</sup> Iddem.

<sup>27</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999, p. 45.

*estaba dividido en otros menores –tlaxilacalli-, según el número de dioses – Calpulteotl o dioses del barrio- que se encontraban en ellos”.*<sup>28</sup>

Cada Calpulli tenía sus propias autoridades. El Códice Mendocino señala a cuatro alcaldes, que si bien, pudieron corresponder a los cuatro grandes Calpullis y a los que llama Mixcoatlailótlac, Ezhhuácatl, Acatlyacapanécatl y Tequixquihuácatl.

Había un tribunal de primera instancia, llamado Tlacatecatl, tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado Teuctli elegido anualmente por el común del barrio. Contaban también con un juzgador para conocer de las causas de su distrito respectivo y acudían diariamente al Cihuacoatl o al Tlacatecatl para informarle de todo y recibir sus órdenes respectivas. Había también unos comisarios llamados Centectlapixque, los que tenían a su cargo cierto número de personas. Se nombraban por el barrio, pero, parece que no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre las conductas de las familias que tenían encargadas y después daban cuenta a los magistrados.

Sobre los comisarios, eran autoridades subalternas que ejercían funciones de policía. Eran elegidos por los vecinos del Calpulli y su función era vigilar a las familias que les tocaba, dando cuenta a los jueces.

Existió un alto funcionario que concentraba funciones judiciales y administrativas, era un magistrado de la ciudad. Se llamaba Cihualcoatl, tenía la más alta dignidad, después del Emperador, conocía de los asuntos de las grandes ciudades y poblaciones.

En materia de asuntos civiles y penales, la ciudad tenía sus propios tribunales y sus alguaciles o achcacausti, los que estaban provistos de una vara gorda, aprendían a los delincuentes y se ocupaban de ejecutar las sentencias dictadas. Finalmente, en cuanto al cabildo, el autor Moisés Ochos Campos advierte lo siguiente: *“La institución del cabildo abierto o asamblea en*

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 46.

*su modalidad fue general en la comunidad indígena. Al igual que los nohas, los mayaquiché discutían los asuntos comunes en el seno de sus consejos. Los mayas se reunían bajo la sombra de corpulentas ceibas, tal como siglos después se celebraban las reuniones de cabildo abierto en La Habana*".<sup>29</sup> En síntesis, son apropiadas las palabras del autor Moisés Ochoa Campos, quien resume perfectamente la etapa precortesiana en los siguientes términos: "... las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad, el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de influencias de una organización estatal". El Municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad. El Municipio, como efecto de la sociabilidad, aparecía "*-en su régimen agrario, en su policía, en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus tribunales- institucionalizando las relaciones sociales*".<sup>30</sup>

Debe resaltarse el hecho de que los antiguos pueblos que habitaron las regiones de lo que hoy es México, se organizaron de acuerdo a sus conocimientos y costumbres en lo político, administrativo y jurídico, sin que imaginaran cómo sería el Municipio en los siglos posteriores, por lo que no se *debe criticar las deficiencias que tenían, sino ensalzar el legado que dejaron a las futuras generaciones en materia de la importante Institución del Municipio.*

## 1.2. EN LA ÉPOCA COLONIAL

El fenómeno de la Conquista española produjo un notable resquebrajamiento en los patrones culturales y sociales existentes y dada la

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 50.



poca calidad humana de los vencedores y la situación de los vencidos, se produjo un retraso significativo en la sociedad prehispánica.

De los años 1519 a 1521, en las primeras conquistas, hasta el siglo XVIII, puede hablarse de una etapa importante en el desarrollo del Municipio en México.

Mediante la Bula "*Inter Caetera*" del Papa Alejandro VI, de fecha 3 de mayo de 1493, se reconocía el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que llegaran a ser descubiertas. Así, España y otras naciones como Holanda, Inglaterra y Portugal se lanzan a la aventura, conquistando territorios en lo que hoy es América, Asia y África.

### **1.2.1. LA INSTAURACIÓN DEL MUNICIPIO**

En su recorrido por la isla de Cuba, Cortés tuvo que eludir a los enviados de Diego de Velásquez, el cual se había arrepentido del trato hecho y pretendía quitarle el mando de la expedición y aprehenderlo. Cortes alzó velas en fecha 16 de febrero de 1519 hacia la conquista de nuevos territorios.

El mismo Diego de Velásquez organizaba una cuarta expedición con la finalidad de destruir al mismo Cortés, bajo el mando de Pánfilo de Narváez.

Cortés, sabedor de los planes para destruirlo, se sirvió de gente notable, fundado por las ideas de Nicolás de Maquiavelo, instituyó el primer Ayuntamiento en la América continental, para poder obtener los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Así, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle una nueva investidura, anulando con ello la ingerencia del Gobernador de Cuba. Mandó buscar un lugar para la nueva ciudad: en un paraje llamado Quiahuiztla. Esa misma noche del 10 de julio de 1519, se pudo fundar la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento.

A la nueva población se le llamó: “*Villa Rica de la Veracruz*” por haber llegado y desembarcado el Viernes Santo. Se eligieron alcaldes ordinarios a: Alonso Hernández y a Francisco de Potocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Dávila y a Gonzalo de Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalona, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, por igual se nombró como alférez real a Alonso Romero y escribano a Diego de Godoy”.<sup>31</sup>

Antonio de Solís en su libro *La Conquista de México*, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento: “*Salieron por Alcaldes: Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila; Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.*”<sup>32</sup>

### 1.2.2. EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había otorgado Velásquez, declaró que habían cesado, dándole ahora y en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor. Así, Cortés se convirtió en defensor legal de la autonomía del Municipio. Cabe decir que en España, el Municipio fue la base de la reconquista. En América, esta Institución constituyó el cimiento de la

---

<sup>31</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit, p. 94.

<sup>32</sup> DE SOLIS, Antonio., Historia de la Conquista de México, Editorial Cosmos. México, 1977, p. 85.

conquista. Fue precisamente el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz el que autorizó la conquista de México.

Fue a partir de la instalación de ese Municipio en Veracruz que la Institución se comenzó a extender poco a poco.

Se les dio el carácter de Municipio a las siguientes poblaciones que se fueron fundando para así de esta manera fortalecer el dominio español; Además, se dictaron disposiciones que permitían mayor arraigo de identidad con los españoles, dichas disposiciones llevaron por nombre “Las Ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525”. Su fin principal era organizar la administración del Municipio y además que los vecinos del Municipio tuvieran vínculos de vecindad, obligándolos a establecerse en la población pues los españoles que llegaban a la Nueva España lo que querían era la obtención de la riqueza y regresar pronto a España.

Algunas de las obligaciones que establecían las ordenanzas de Cortes eran:

- Campo Militar. Se encontraban obligado a prestar el servicio militar y la revista era pasada cada cuatro meses.
- Campo Religioso. A los indios se les enviaba a los monasterios para que se difundiera la religión católica, además los domingos y fiestas de guardar se debía de asistir a las misas y ningún negocio debía permanecer abierto.
- Campo de la Agricultura. Se sembraban algunas plantas de castillas en los lugares asignados además de la vid que por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil sarmientos. El repartimiento otorgado a los indios era hereditario.
- Campo de la Residencia. Estaban obligados a vivir por lo menos ocho años en el Municipio, quienes se casaba en España tenían que residir en el Municipio con su pareja, además, posterior a publicadas las

ordenanzas, los que no se encontraban casados lo tenían que hacer en un plazo de año y medio.

- Campo Comercial. *“... prohibición de los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa, sino después de treinta días de haber llegado aquéllas. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guarda, se pregonaba en la villa el remate de la carnicería...”*<sup>33</sup>
- Campo del Gobierno. La organización del municipio tenía una estructura compuesta por dos alcaldes que tenían competencia en las áreas civil y penal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. El cabildo siempre se llevaba a cabo con la presencia de Hernán Cortes.

El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales: Gobierno, Justicia, Hacienda, Militar y Eclesiástica.

Los Ayuntamientos estaban conformados principalmente por el Corregidor que era quien lo presidía, dos Alcaldes ordinarios, Regidores quines no tenían un número establecido, un alférez real, un Procurador general y un Alguacil mayor.

Paralelamente al Municipio se encontraba el virrey, la real audiencia, el tribunal del consulado en México, así como el protomedicato que era el tribunal que reconocía la suficiencia de los futuros médicos y concedía las licencias necesarias para el ejercicio de dicha facultad, el juzgado de bienes de difuntos, los juzgados para asuntos de indios, la santa hermandad que era la organización a modo de milicia nacional para perseguir y castigar los delitos cometidos fuera del poblado y por último el tribunal de la acordada, cuyo objeto era el enjuiciamiento de los salteadores de caminos mediante uno de los procedimientos sumarios y en últimos tiempos de la colonia el Intendente, que

---

<sup>33</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 84.

era quien realizaba funciones de gobierno, hacienda, justicia, defensa y fomento de las actividades económicas de cada provincia.

Después de arrasarse con la gran Tenochtitlán, Cortés instalaba en Coyoacán un ayuntamiento, aproximadamente en el año de 1521. Este organismo legalizó los actos de su gobierno, quedando designadas las primeras autoridades y después existió la ciudad.

La primera acta que se conserva del ayuntamiento de la Ciudad de México, lleva la fecha 8 de marzo de 1524. Con base en este valioso documento podemos saber que el 8 de marzo de 1524 ya funcionaba el Ayuntamiento en la Ciudad de México. Se le da en ella el nombre de Temixtitan, recordando que en los primeros tiempos se llamaba “México-Temixtitan”.

Además, en esa acta se sabe que a la sesión del Ayuntamiento solo asistieron “...un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco regidores”.<sup>34</sup>

El autor Carlos F. Quintana Roldán, señala acertadamente que: *“El papel que desempeño el Municipio en el trasplante de las normas de convivencia, nos explica cómo, desde el punto de vista jurídico, la Conquista de México no fue obra de España, sino del Municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento, se aventuraron en contra del imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego de Velázquez y que ostentaba el nombramiento de Capitán y Justicia Mayor. Es decir, que la conquista de México no emanó de los poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas. Fueron en efecto, por su trasplante, instituciones criollas las que autorizaron la Conquista, como*

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 100.

*habían de ser sus herederos criollos los que andados justamente tres siglos, se confabularían para deformar la independencia también en su provecho.*

*Pero lo que singulariza esta etapa, es el hecho de que primero se estableció la autoridad municipal y después se formó, en realidad, la localidad domiciliaria”.<sup>35</sup>*

### **1.2.3. EL MUNICIPIO CASTIZO**

Una vez que se estableció el Municipio jurídica y políticamente, era necesario que existiera en realidad, lo que significaba que se asentaran pobladores reales, ligados por lazos de vecindad. Se obligó jurídicamente la vecindad, también, a los aventureros se les obligó a permanecer un tiempo determinado en ese lugar.

En el caso de la Ciudad de México, era necesario el trasplante del Municipio español a las nuevas tierras conquistadas, limpiando las ruinas de lo que fue la gran Tenochtitlán e instalándose el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a los más que se pudiera. De esto se desprendió que una de las primeras funciones del Cabildo fue la planificación.

Una medida jurídica mediante la que se ordenó la vecindad la encontramos en la Ordenanza dada a la ciudad de Puebla por el virrey don Antonio de Mendoza en 1546, en donde se obligaba a los vecinos de ese lugar a permanecer en ella por un plazo mínimo de seis años, so pena de perder todos los predios y tierras adquiridos.

Durante la etapa de la Colonia, se dictaron diversas medidas jurídicas destinadas a la organización municipal y la vecindad. Por ejemplo, el

---

<sup>35</sup> Idem.

primer documento de este tipo lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano Diego de Godoy.

Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son, después del anterior, las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 que disponen la obligación de todo ciudadano español a prestar el servicio militar, la de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil, la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenando que se manden a los mismos a los monasterios para ser preparados y alimentados a costa del encomendero, la prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro, la obligación a los españoles de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado en la Nueva España, que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y que su alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto (ordenanzas de 1525).

En las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, se pueden encontrar las normas que sirvieron de base para la convivencia social al instaurarse el Municipio con características occidentales.

Este documento señalaba que el Consejo Municipal era una prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el Municipio Occidental, sólo alcanzó desarrollo entre la población de origen europeo.

En sus orígenes, el sistema municipal indígena tenía una particular función urbanística. Así, la concepción indígena de absoluta descentralización en todos los apartados, estaba presente en la vida urbana más claramente. Los barrios gozaban de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. En cambio, en la Colonia, se introdujo una

concepción urbanística centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, la que a su vez era el eje de los diversos barrios.

Al llevarse a cabo la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Se procuró en lo posible apuntalar el carácter urbano con nuevos moldes.

Es en la Recopilación de las Leyes de Indias de Felipe IV que se dispuso que los títulos de ciudades y villas pasarían a ser una atribución exclusiva del monarca, dejando de ser una prerrogativa de los virreyes, audiencias, gobernadores y otras personas.

Cabe agregar que durante la Colonia coexistieron tanto Municipios indígenas como Municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, retirándose a sus comunidades y sufriendo infinidad de arbitrariedades por parte de los caciques y otros hombres blancos.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones.

En opinión del autor Carlos F. Quintana Roldán, del siglo XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por la *“preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, debido en su mayoría a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas”*.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ibidem, p. 134.



Del siglo XVI al XVII se registra un notable declive del poder municipal, una vez que llegaron al continente las noticias sobre la derrota comunera de Villalar, en 1521, por lo que el autor y maestro don Antonio Carrillo Flóres decía con razón que: *“El viejo municipio llegó a nosotros moribundo. El municipio colonial español reflejaba los síntomas de agonía del Municipio de la Península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar”*.<sup>37</sup>

En esta etapa es también característica la coexistencia de los Municipios indígenas y los españoles, a pesar de que la legislación trató de unificarlos, los usos y las costumbres lograron separarlos.

Cada ciudad principal de la nueva España contaba con un Municipio, representado por un Cabildo, el cual dependía del Gobernador o Alcalde Mayor. El Cabildo colonial se integraba a su vez por un conjunto de cargos u oficios de “justicia y regimiento”, al igual que otros oficios más.

En un principio, la forma de nombrar a estos funcionarios correspondió a los adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades. Después, coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta de plazas, y en menor medida, el de elección directa en cargos menores, sobre todo en los alcaldes ordinarios.

El Cabildo se integraba por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros cargos más. El Gobernador o Corregidor, eran quienes presidían el Cabildo. Sin embargo, esta integración era diferente de acuerdo al tipo de población de que se trataba. Dice el autor José Capdequi, citado por Carlos F. Quintana Roldán que: *“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y sufragáneas y*

---

<sup>37</sup> Idem.

*villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados de cada parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de Consejo Público y un Mayordomo (Ley II, tít. VII, lib, IV de la Recopilación de 1680)".*<sup>38</sup>

En la estructura del Cabildo Municipal de la Colonia se pueden encontrar ya personajes como: alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros cargos más perpetuos o transitorios.

Los Ayuntamientos tenían libertad para dictar sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial los regidores conocían de las regulaciones dictadas por alcaldes, conocían así mismo de las apelaciones interpuestas contra sentencias o fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que la cuantía no determinara la competencia de la Real Audiencia. Conocían obviamente sobre asuntos de las localidades, como los de planificación urbana, obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social. Muchas de estas atribuciones fueron disminuyendo a medida que surgieron otros órganos superiores al Estado Colonial.

Otro tema de importancia en la vida del Municipio en la Colonia, es el de su hacienda. Los ayuntamientos contaban con su haber hacendario de dos tipos: los bienes de uso común y los bienes propios. La explotación de esos bienes daban al Municipio importantes recursos, mientras que otros recursos provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados

---

<sup>38</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Op. Cit. p. 54.

por el soberano en beneficio de los Municipios. *“El nombre de arbitrios, se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al libre arbitrio y bondad del Rey”.*<sup>39</sup>

Los arbitrios consistían en:

- “1. Sisas.*
- 2. Derramas.*
- 3. Contribuciones.*
- 4. Concesiones”.*<sup>40</sup>

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, por ejemplo, la Ciudad de México podía cobrar una sisa por cuartillo de vino, por cuartillo de plata, entre otras.

Las derramas y repartimientos sólo podían decretarse por autorización especial del rey. Los Cabildos podían imponer repartimientos o derramas en el caso de langosta, para perseguirla, debían entrar a la prorrata con los seglares como con los eclesiásticos y la real hacienda y se mandaba que los gobernadores hicieran arar la tierra y echaran a ella el ganado de cerda para efecto de que se acabara con el germen.

Puede notarse que los Municipios coloniales contaron con los recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como de otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los grandes soberanos.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos estaba determinada por los llamados: pósitos y alhóndigas. Los primeros eran fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con esos fondos se comerciaba con

---

<sup>39</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>40</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. p. 161 y 162.

semillas como maíz, trigo, cebada, etc. Las Alhóndigas, operaban como simples almacenes de depósito de granos y semillas. En ellas se regulaba el precio de los mismos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y se encargaba de sancionar a quienes alteraban o incumplían los contratos o convenios.

El municipio de la Nueva España tuvo funciones administrativas, legislativas y judiciales.

1. Funciones Administrativas. Eran el cuidado de las obras públicas, el cuidado y vigilancia de mercados, el cuidado del disfrute común de pastos y montes, el corte y plantación de árboles y el repartimiento de las tierras y aguas.
2. Funciones Legislativas. Las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior aunque tenían que conciliarse con las reales y ser confirmadas por el Consejo de Indias.
3. Funciones Judiciales. Estas funciones no eran tan específicas pues sus actividades eran la de dar a la comunidad las garantías de seguridad y bienestar.

#### **1.2.4. LAS FUENTES DEL DESARROLLO MUNICIPAL**

Si bien es cierto, en España la Institución del Municipio constituyó la materia para la creación de una nueva rama jurídica llamada “Derecho Municipal”, lo cierto es que en nuestro país dicha institución era incipiente, por lo que su regulación aún estaba en plena gestación.

Nunca se codificaron las normas municipales nacionales, pero, por otro lado, se dictaron algunas disposiciones importantes de manera aislada como las ordenanzas revisadas por la Audiencia Real por instrucciones de

Carlos V y por cédula del 25 de junio de 1630, con el objeto de vigilar el buen gobierno de las municipalidades. Cabe decir que, acerca de estas leyes, la libertad predominó sobre la voluntad popular, así como la apreciación de las circunstancias regionales y locales de los fundadores de los pueblos en los territorios descubiertos.

El autor Moisés Ochoa Campos, jerarquiza y clasifica las fuentes del derecho Municipal en:

“1. Fuentes Metropolitanas:

- a) El Monarca.
- b) El Real consejo de Indias.

2. Fuentes centrales en la Colonia:

- a) El Virrey.
- b) Las Audiencias.

3. Fuentes Centrales Provisionales: Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores.

4. Fuentes Derivadas de Capitulaciones:

- a) Descubridores.
- b) Conquistadores.
- c) Adelantados.

5. Fuentes Locales Seculares:

- a) Los Cabildos, Consejos o Ayuntamientos.
- b) El Cabildo Abierto.

6. Fuentes Locales Eclesiásticas:

- a) Las Ordenanzas Religiosas.

b) El Principal y los Regidores de los Hospitales-Pueblos”.<sup>41</sup>

De acuerdo al autor Moisés Ochoa Campos, el trato de los monarcas a las localidades americanas fue marcadamente diferente al de la península, ya que aquí no se celebró el cabildo abierto o reunión de la comunidad, para plantear y resolver sus problemas de acuerdo a las prioridades por ella misma determinada: discutir, aprobar y firmar el libro del pueblo (reglamento); respetar las Ordenanzas con disposiciones sobre fincas, tierras, vecindad, administración de bienes comunes, aprovechamiento de montes y arreglo de los caminos y obras públicas, elegir los trabajos semanarios de acuerdo a las peticiones planteadas y así resultaban aprobadas. El encargado de dirigir los trabajos era el mismo peticionario, quien denunciaba las faltas ante la comunidad que resolvía las multas por infracciones a lo acordado por el propio pueblo.

Desgraciadamente, esta práctica favorecía e integraba a las comunidades, no se permitió en la Colonia, optándose por una mayor centralización y dependencia de las autoridades y consecuentemente del territorio donde se obligaba a los Cabildos de la Nueva España a sesionar con absoluta discreción.

En las juntas de los ayuntamientos, se prohibió la visita de los oidores así como de los capitulares cuando iban armados, a menos que su oficio así lo requiriera. Estas sesiones de cabildo eran las únicas expresiones del sistema representativo, las cuales sirvieron para alimentar nuestro movimiento de independencia, ya que la mayoría de los cargos estaban ocupados por criollos descontentos por el trato discriminatorio de los peninsulares. Dice el autor Moisés Ochoa Campos que: *“Las sesiones de cabildo debían celebrarse en su propio recinto, presididas por el Gobernador, el Alcalde Mayor, el Corregidor o el lugarteniente o en ausencia, por el Alcalde Ordinario de primer voto, asistiendo además, con derecho a voto el Alférez real,*

---

<sup>41</sup> Ibidem, p. 163.

*el Alguacil mayor, los Regidores, el Fiel Ejecutor y el Escribano del cabildo sin derecho a voto, todos ellos con la obligación de guardar secreto”.*<sup>42</sup>

### **1.2.5. LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO CASTIZO**

De una manera verdaderamente brillante, el maestro Don Justo Sierra, clasifica las atribuciones dadas al Municipio castizo en las siguientes:

#### **“1. ADMINISTRATIVAS:**

- a) Elegir a las autoridades aunque con el tiempo los cargos fueran vendibles.
- b) Ejecutar la política poblacional, elaborando el registro de los vecinos y proporcionándoles elementos para establecerse.
- c) Regular las condiciones laborales de los que trabajan en un oficio determinado, evitando que se dedicaran simultáneamente a dos actividades.
- d) Cuidar la moral pública.
- e) Repartir a los naturales, como utensilio de trabajo y vigilar la administración de sus pueblos.
- f) Cuidar de la seguridad pública de la población, defendiendo los intereses de la colectividad, a través de la intervención del Procurador Síndico y de los escribanos quienes elaboran la documentación necesaria para garantizar sus derechos.
- g) Planear y ejecutar la política sanitaria.
- h) Cuidar la seguridad pública, prohibiendo la portación de armas, organizando la milicia y a la policía, cuidando la ciudad de noche, así como las cárceles.

---

<sup>42</sup> Ibidem, p. 165.

- i) Administrar los servicios públicos, inspección escolar, carcelaria, hospitalaria, agua potable, abastos, drenaje y otros más.
- j) Planear y ejecutar la política alimentaria, garantizando su autosuficiencia.
- k) Recaudar y administrar los fondos y el patrimonio del Municipio, provenientes de los propios, arbitrios y aranceles, fijar sueldos a los funcionarios y empleados del Cabildo; exigirles fianzas; pagar las obras y los servicios públicos.
- l) Recaudar la actividad económica reglamentando la producción, los precios, los establecimientos al público, las pesas y medidas y proporcionar a la comunidad, los elementos de producción como terrenos, agua potable, abrevaderos, pastos, etc.
- m) Planificar la ciudad y la localidad del Municipio; plaza, calles, iglesia, casa y patrimonio del Cabildo, mercado, cárcel, hospital, fuentes, dehesas comunales y particulares, etc.
- n) Planear y ejecutar las obras públicas: plazas, calles, iglesias, casa de Cabildo, mercados, cárceles, caminos, puentes, desagües, alumbrado, alhóndiga, bodegas, obras de ornato, etc.
- o) La reforestación necesaria de la ciudad.

**b) LEGISLATIVAS:**

Dictar sus ordenanzas y leyes tendientes a resolver sus necesidades.

**c) JUDICIALES:**



Administrar la justicia necesaria”.<sup>43</sup>

### 1.2.6. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO CASTIZO

Los datos que se tienen no mencionan exactamente cuáles eran los funcionarios que integraban al Municipio mestizo, ya que la composición del mismo dependía y variaba de acuerdo a la importancia del poblado, aunque en algunos casos, las ciudades principales debían tener doce regidores y seis en el resto de las mismas; en las villas y pueblos dos alcaldes, reduciéndose después a uno. Las elecciones municipales constituyeron una excepción, ya que fueron los conquistadores, adelantados y gobernadores, quienes constituyeron el primer Cabildo, eligiendo en sesión de Consejo, a los nuevos alcaldes y regidores, compradores de dichos cargos por disposición real y en su mayoría adquiridos por los criollos. Las ciudades metropolitanas debían tener un Alcalde Mayor, representante del poder central o provincial y los capitulares: tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores y un procurador de la ciudad, sin ser miembro del Cabildo.

Dice el autor Moisés Ochoa Campos, lo siguiente: *“El Gobernador, Alcalde, Justicia Mayor o Corregidor; el primero de ellos de idénticas funciones a los otros tres, como en Tlaxcala y Veracruz, nombrados como representantes del poder absoluto y central del Monarca, tanto en lo político como en lo militar, eran designados según la importancia del distrito del Rey, el Virrey, la Audiencia de Guadalajara o por el Fundador de una población cuando así estuviera asentado en las capitulaciones; su función era administrar justicia, al igual que en la península, pero, debido a la lejanía y a las necesidades, abarcaron posteriormente facultades gubernativas, siendo sus decisiones judiciales*

---

<sup>43</sup> SIERRA, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano, Tomo XII. UNAM, México, 1977, pp. 80, 109, 110 y 107.

*aplicables ante la Real audiencia de México y en lo administrativo y legislativo ante el Virrey*".<sup>44</sup>

Así también, los corregidores atendían la administración de los pueblos indígenas, pero, con el paso del tiempo, al reducirse los naturales y reorganizarse los distritos prácticamente no hubo diferencia con el alcalde mayor, el cual, para desempeñar sus funciones, podían con autorización virreinal, nombrar tenientes o delegados en las poblaciones adscritas a su jurisdicción, cargos que al ser vendidos ilegalmente eran acaparados por las familias que al transcurso del tiempo se convirtieron en dueños de la política local.

### **1.2.7. EL ASPECTO HACENDARIO EN EL MUNICIPIO CASTIZO**

Los antiguos Municipios poseían dos tipos de bienes:

*"a) Los comunales, para el disfrute de la comunidad como las casas del cabildo, escuelas, hospitales, mercados, carreteras, calles, plazas, fuentes, montes, ejidos y dehesas, y*

*b) Los propios, cuyo producto se destinaba a los gastos municipales y que consistía en el arrendamiento anual de bienes rústicos inalienables y urbanos y la concesión del abasto, previo pregón en el remate público y al mejor postor, presenciado por la Junta Municipal, constituida por el alcalde Ordinario de primer voto, dos regidores y el Síndico, sin que el Ayuntamiento pudiera mezclarse en las funciones de esa Junta, los propios de los pueblos fueron designados en un inicio por los conquistadores y posteriormente, por disposición de Carlos V y mediante cédula del 25 de junio de 1513, se delegó dicha atribución al Virrey y al Gobernador. Los fondos de propios sólo podían erogarse para conceptos previstos y previamente*

---

<sup>44</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. p. 164.

*autorizados, teniendo la obligación del Consejo Municipal de rendir cuenta anual de ingresos y egresos a la Audiencia, la que una vez aprobados los tenía que remitir al Consejo de Indias”.*<sup>45</sup>

Había una tercera fuente de ingresos para cubrir los servicios públicos, los arbitrios, erigidos con el paso del tiempo en el modelo de la economía municipal, los cuales estaban formados por las sisas, un impuesto excepcional destinado a una obra o servicio específico, el cual desaparecía al terminar la misma; las derramas o repartimientos, una cantidad determinada para causas comunes, cubierta proporcionalmente por los vecinos a excepción de los indios y previa autorización del monarca; las contribuciones o impuestos, aportaciones de los habitantes por tiempo limitado y por algún gasto extraordinario, cubierta en dinero, especie o trabajo; las concesiones rentas o parte de ellas, que representaban el tributo al rey, quien por alguna causa las cedía al Municipio, por ejemplo, la limosna que el rey daba a los religiosos de San Francisco.

### **1.2.8. EL MUNICIPIO INDÍGENA Y SUS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS**

A manera de corolario, podemos decir que los elementos que caracterizaron al Municipio castizo eran los siguientes:

- a) Un territorio propio y determinado.
- b) Una comunidad humana o municipal, con una concebida y restringida participación en su administración.
- c) Un gobierno no representativo, antidemocrático, con cierta independencia en lo legislativo, casi, autosuficiente en lo judicial y administrativo, especialmente en lo económico,

---

<sup>45</sup> ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Op. Cit. pp. 249 y 250.

atendido por funcionarios designados por el poder central y empleados de la localidad, pero sin injerencia en las decisiones.

- d) Una personalidad geográfica, más que una jurídica, con múltiples obligaciones y escasos derechos.
- e) Parte del Estado como fuente de ingresos, con escasa conciencia local y nacional.
- f) Diferente idioma entre la mayoría de la comunidad y los funcionarios.
- g) Una religión dolorosamente impuesta y sin conciencia, pasando al fanatismo exagerado.
- h) Un diálogo común, entre la población y parte de sus autoridades.

Cabe decir que a partir del año de 1532, se introdujeron los Cabildos en los pueblos indios, para darles orden de república, estimándose lo más adecuado para su conservación y doctrina, al elegir las autoridades por y entre el grupo de los caciques de sangre y linaje a quienes se eximió del tributo y de los servicios personales, reorganizando a los pueblos así como sus costumbres dentro de la vida cristiana.

El Municipio indígena ejerció las siguientes atribuciones:

- a) Elegir entre la población a algunas autoridades, como el alcalde y los regidores.
- b) Repartir los fondos para los gastos municipales.
- c) Garantizar la seguridad jurídica.
- d) Cuidar de la seguridad pública.
- e) Cuidar de la moral pública.
- f) Planificar sus aldeas.
- i) Administrar justicia.

## CAPÍTULO DOS

### EL MUNICIPIO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES Y OTRAS LEYES VIGENTES MEXICANAS

#### 2.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Las complicadas circunstancias por las que atravesaba la metrópoli española en inicios de la primera del Siglo XIX, sobretodo por la invasión napoleónica, dieron paso a la abdicación de Carlos IV y de su hijo Fernando VII a la llegada al poder de José Bonaparte en el año de 1808. Estos hechos repercutieron necesariamente en los cabildos americanos. El autor Carlos F. Quintana Roldán, narra lo siguiente: *“Al respecto, es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó en memorable discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado, porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder”*.<sup>46</sup>

La valiente actitud de los miembros del cabildo fue vista con mucho recelo por los españoles quienes de inmediato temieron que se afectaran sus grandes prerrogativas. Primo de Verdad y Ramos, al igual que Fray Melchor de Talamantes murieron en prisión, pero, habrían de dejar la semilla de la libertad que tiempo después habría de llevar al país a su independencia.

---

<sup>46</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Op. Cit. p. 53.

Lo anterior significa que como lo fue el Derecho Municipal, en Veracruz, la base o sustento legal de la conquista en 1519, en el año de 1808 sería el cabildo de la Ciudad de México, el instrumento que enarbolaría la soberanía popular, nacida en Francia y que marcó el precedente más importante de la lucha por la independencia.

Muchos de los Municipios apoyaron fervientemente la lucha libertaria de Hidalgo, sin embargo, otros más, siguieron fieles a los españoles.

El cura Hidalgo tenía gran respeto por los Municipios, sin embargo, su ideal de libertad estaba ya maduro y habría de llevarlo hasta el final. El 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel el Grande (posteriormente San Miguel Allende), donde convocó a los vecinos más notables de esa zona con el propósito de nombrar a las autoridades y acordar las medidas necesarias para asegurar el orden y la tranquilidad pública. Se integró, de este modo una junta directiva, la cual puede ser vista como un verdadero ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo presidía, Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castilblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres.

De lo anterior se desprende que los ayuntamientos coloniales jugaron un papel importante en la lucha de México por su independencia. La Institución del municipio, sin duda, dio un impulso notable a las pretensiones libertarias del cura Hidalgo, pero también a otros cuadillos cuyo fin era el mismo, lograr la independencia de México, ya que existían las bases administrativas, jurídicas y políticas para sobrevivir como una nación libre.

A continuación hablaré brevemente sobre los antecedentes del Municipio en las diferentes Constituciones Políticas del país.

La Constitución Política Española de 1812, fue promulgada en fecha 19 de marzo de ese año. Fue el producto de un importante movimiento liberal que pugnaba por reformas legales de fondo, a fin de regular y limitar el poder absoluto y arbitrario de los soberanos. A esta Constitución se le conoce también como Constitución de Cádiz de 1812.

Su vigencia fue efímera, pero, es innegable su influencia y tratamiento en los asuntos municipales, según consta en los artículos 309 al 323, Título VI, Capítulo I, *“De los Ayuntamientos”*:

*“Artículo.- 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.*

*Artículo.- 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de verle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*

*Artículo.- 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.*

*Artículo.- 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.*

*Artículo.- 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores,*

*que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.*

*Artículo.-. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.*

*Artículo.-. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.*

*Artículo.-. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.*

*Artículo.- 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.*

*Artículo.- 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.*

*Artículo.- 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.*

*Artículo.- 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.*



*Artículo.- 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:*

*Primero. La Policía de salubridad y comodidad.*

*Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.*

*Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.*

*Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.*

*Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.*

*Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.*

*Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.*

*Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.*

*Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.*

*Artículo.- 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se*

*destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.*

*Artículo.- 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

*Se puede ver que el tratamiento que da la Constitución de Cádiz al Municipio refleja un adelanto notable, desgraciadamente nunca entró en vigor en México, por lo que se convirtió rápidamente en un bello documento de valor histórico. Por ejemplo, señala en su artículo 309 se dispone que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos los cuales se compondrían de alcalde o alcaldes, regidores y un procurador síndico, presididos por el jefe político si lo hubiere o en su caso, por el alcalde”.*

Dicha Constitución implantaba al ayuntamiento como un órgano de gobierno local integrado por alcaldes, regidores, procurador síndico, que se encontraban presididos por un jefe político en el cual se centralizaba toda la autoridad que tenía el ayuntamiento y dio como resultado la pérdida de la autonomía, entre sus funciones se destacaba la supervisión y la ejecución de las leyes, cuidaba la paz, además de ser el conducto de enlace con los demás municipios; dicho órgano era elegido por el propio pueblo y no podrían ser reelegidos.

Como requisito para establecer un ayuntamiento, el artículo 310 de la Ley referida, demandaba la existencia de mil almas.

El artículo 310 señala que se establecería un ayuntamiento donde no lo hubiera, en los pueblos con más de mil personas.

El artículo 311 dispone que las leyes respectivas señalaran el número de personas integrantes de cada ayuntamiento de acuerdo a las necesidades y al número de personas asentadas en la población.

La Constitución de Cádiz, sólo estuvo vigente tres meses en México, pero su contribución a la institución municipal fue importante, sobretodo, por el momento histórico que le tocó atravesar tanto en España como en México.

## **2.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814**

*En fecha 22 de octubre de 1814, el Congreso del Anáhuac fue convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, documento que también es conocido como Constitución de Apatzingán.*

Este ordenamiento legal no contempló exactamente la Municipio, como tampoco lo hicieron otros documentos de Morelos como son: “*Los Sentimientos de la Nación*”, ni el “*Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional*”.

La única referencia que existe en esta Constitución es el artículo 208 que señala:

*“Artículo 208.- “En los pueblos, villas continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las*

*variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.*

Este precepto sólo señala que mientras se da algún cambio, los ayuntamientos seguirían existiendo como hasta entonces.

### **2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

Después de la consumación de la Independencia declarada en el Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 y refrendada con la entrada triunfante a la Ciudad de México del ejército trigarante el 27 de septiembre del mismo año, en el que se estableció como forma de gobierno el de una Monarquía Constitucional, la estructura del municipio permaneció intacta hasta el 3 de febrero de 1824 con la promulgación de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1824.

La primera Constitución formal del país fue promulgada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824. Al igual que la anterior, su tratamiento al Municipio fue muy somero, por no decir nulo. El artículo 161, disponía que:

*“Artículo 161.- “Cada uno de los Estados tiene obligación:*

*I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva”.*

A partir de esas facultades, aparecen las *“primeras Constituciones de las Naciones Estados, al igual que las primeras Leyes Orgánicas Municipales. La mayoría de los países siguieron el modelo contenido en la Constitución de Cádiz de 1812”.*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 66.

## 2.4. LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

De la enorme variedad de tendencias políticas que siguieron a la caída de Iturbide surgieron dos partidos que se dividieron el poder, el Liberal y el Conservador.

El partido liberal, llamado “partido del progreso”, desde su inicio y de la reforma, posteriormente, propugnaba por una forma de gobierno Republicana, Democrática y Federal. Contrariamente, el partido conservador se dirigía hacia el centralismo y a la oligarquía de las clases preparadas, aunque con el paso del tiempo se fue hacia la monarquía, defendiendo los privilegios y los fueros tradicionales. Uno de sus fieles representantes fue Lucas Alamán, quien habría de formular sus principios, dentro de los cuales encontramos la conservación de la religión católica.

Todo el país mostró gran molestia contra el centralismo, pero, cabe decir que Santa Anna logró someter al partido liberal, en Zacatecas con el apoyo de la milicia local, la cual se levantó para dar fiel testimonio de la fuerza municipal. Este antecedente motivó la desaparición de la milicia municipal.

A la elaboración de la Constitución Centralista por el Congreso de la Unión, la representación del Estado de México, expresó la necesidad de adoptar el sistema federal, el cual les permitiría a las localidades con necesidades, tener su propio gobierno, pero, unidos en una república coordinada por un poder central

Temporalmente se adoptó el centralismo al expedirse el 23 de octubre de 1835 las Bases Constitucionales, conocida más tarde como las Siete Leyes Constitucionales. Las consecuencias del centralismo fueron desastrosas, Centroamérica y Texas se independizaron, mientras que la Península de Yucatán seguía los mismos pasos. El Gobierno de Francia pretendía cobrar al país sumas exorbitantes por concepto de deudas contraídas y por daños a sus ciudadanos durante la Guerra de Texas.

## 2.5. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

Los primeros años de libertad para México tuvieron lugar en un clima de vaivenes las fuerzas políticas conservadora y liberal se debatían duramente sobre el futuro de México.

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creándose las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de ellas, que data del 29 de diciembre de ese año, estaba destinada a regular la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos.

Los Estados adoptaron la forma de Departamentos, los que se subdividieron en Distritos y éstos a su vez en Partidos y Municipalidades.

En cuanto al Municipio, los artículos 3, 5, 7, 8, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23 y 25 de esa Sexta Ley, se referían al Municipio. El artículo 22 disponía a manera de ejemplo que:

*“Artículo 22.- “Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a 4,000 almas, y en los pueblos que tengan 8,000, en los que no haya esa población, habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía; en el número que designen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos”.*

El artículo 23 habla sobre la elección de los titulares de los ayuntamientos:

*“Artículo 23.- “Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de*

*acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de, dos”.*

*El artículo 24 establecía los requisitos para integrar el ayuntamiento:*

*“Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:*

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;*
- II. Vecino del mismo pueblo;*
- III. Mayor de veinticinco años;*
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.*

En términos del artículo siguiente, el ayuntamiento tenía a su cargo los siguientes servicios:

*“Artículo 25.- “Estará a cargo de los ayuntamientos:*

*La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y reglamentos”.*

Señala el autor Moisés Ochoa Campos que: *“... fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad”.*<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. p. 236.

El artículo 7, fracción VIII, establece la facultad para la suspensión de los ayuntamientos por parte de los gobernadores departamentales.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente al Municipio, aunque este quedó constreñido, casi ahogado por los Departamentos, Prefectos y sub-prefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongará hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas por la Revolución.

## **2.6. LAS BASES ORGÁNICAS**

El 23 de diciembre de 1842, el entonces Presidente de la República, Nicolás Bravo, hizo la designación de los hombres que integrarían la Junta Nacional Legislativa con el fin de que los mismos elaboraran las Bases Constitucionales. Una vez instalada la Junta, el 6 de enero de 1843, se acordó que no se dedicarían a formular simples Bases Constitucionales, sino una Constitución Política, sin embargo, sólo se lograron las Bases de Organización Política de la República mexicana, las cuales fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna el 12 de julio de 1843 y publicadas 2 días después.

Se puede decir que durante más de treinta años, estas Bases de Organización precedieron con nominal vigencia el periodo más duro y turbulento de la historia de México, en el cual, Santa Anna fue desterrado por el congreso el 27 de mayo de 1845, a la república de Venezuela; asumiendo en poder el general José Joaquín de Herrera, gobernando con las mismas Bases hasta el 30 de diciembre de 1845; ya que posteriormente el pretorano general Mariano Paredes, se declaró presidente el 2 de enero de 1845.



Estos documentos sólo fueron modificados una vez en sus artículos 31 y 46, durante el gobierno del presidente, general Mariano Paredes y Arrillaga, el cual adoptó una marcada tendencia monarquista, lo que provocó un pronunciamiento en la Ciudadela por el general José Mariano Salas, quien se hace cargo de la presidencia de la República y en una circular denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, exigía la convocatoria de la reunión de un Congreso que constituyera de nuevo a la nación, declarando el reestablecimiento de las Bases Orgánicas y el regreso de Santa Anna., quien fue declarado nuevamente presidente el 6 de diciembre de 1846.

El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración del general Paredes y dio vigencia a las Bases de Organización Política de la República Mexicana, comúnmente llamadas Bases Orgánicas.

Dentro de los numerales relativos a los Municipios están el 4, el 19, el 20, el 131 y 134 en los que se regula al Municipio casi idénticamente que en las constituciones anteriores.

## **2.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

Cabe hacer breve mención de la Constitución de 1857, un documento valioso en la historia patria.

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857, no estableció reglamentación alguna sobre el municipio a excepción de la fracción IV del artículo 72 en la que declaró que el Distrito Federal y los territorios Federales se gobernarán por Ayuntamientos siendo elegidos de manera popular a sus autoridades municipales.

Cada población tendría su administración municipal propia y proporcional al número de habitantes, los Ayuntamientos estaban a cargo de los alcaldes y dicho órgano formaba el Consejo del Municipio.

Con la intervención de Francia se estableció como forma de gobierno el de una Monarquía Hereditaria, sin embargo se encontraba Don Benito Juárez encabezando la Presidencia Constitucional de la República.

En el año de 1865, Maximiliano de Habsburgo, Emperador de México, publica el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” en el que el Imperio es organizado y establece a los Prefectos como los delegados del emperador para gobernar y administrar los Departamentos, los cuales eran nombrados por el emperador.

Dicho Estatuto dividió al territorio nacional en Departamentos y cada departamento en Distritos que eran administrados por Subprefectos; y cada distrito en Municipalidades. Estos últimos no tenían una detallada función, sin embargo en el Título IX del artículo 36 al 44 hablaba de las funciones de los Alcaldes, entre las cuales estaba la de presidir los Ayuntamientos.

## **2.8. LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Cabe decir que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, si bien hacía mención del Municipio, también lo es que fue francamente omisa en cuanto a su estructura, por lo que se puede expresar que su tratamiento deja mucho que desear.

En el año de 1867 después de la derrota del Imperio, gracias a Benito Juárez, se recobro nuevamente de entrada en vigor de la Constitución

de 1857 dando como resultado el que se empezaran a reestablecer los poderes de las entidades federativas.

El autor Reynaldo Robles Martínez, plantea la situación del Municipio en la época prerrevolucionaria de la siguiente manera: *“Por lo que toca al Municipio hemos visto que en algunas constituciones no se le instituyó de manera expresa, todas lo dan por establecido, se refieren a él de una u otra forma dando por hecho, que las constituciones locales lo establecerían y lo regularían, y efectivamente, las constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre, ya que no tenían, libertad, ni gobierno autónomo. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples elementos administrativos que debían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad...”*<sup>49</sup>

El centralismo cobró mayor fuerza durante el periodo de gobierno del general Porfirio Díaz, dando como resultado el término con la vida del municipio pues se encontraba subordinada a los Prefectos Políticos *“serán la primer autoridad política local en la que jurisdicción de sus respectivas municipalidades que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinado al gobernador del estado.”*<sup>50</sup>

Durante el porfiriato, los Prefectos tenían el gobierno de los Municipios dejándoles a los Ayuntamientos la función de cuerpos consultivos y como facultad la de otorgar ciertos servicios públicos además de haber sido considerados como la estructura política y económica más insignificante.

---

<sup>49</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio, Op Cit., p. 122.

<sup>50</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional, Op Cit., pp.26 y 27.

En 1910 se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente en donde se estableció una mayor extensión en la materia municipal, además, se abolieron las prefecturas políticas.

Mientras la Revolución se encabezaba, una de las principales luchas era que existiera un gobierno conformado por los vecinos y no así uno impuesto, la libertad municipal fue de los principios esenciales.

La Constitución Política de 1917 es el resultado de un largo proceso histórico y que sintetiza la necesidad de reivindicar a las clases económicamente desprotegidas como habían sido los obreros y campesinos. Dice el autor José Luís Soberanes Fernández, sobre su proceso de creación lo siguiente: *“El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició labores el 21 de noviembre de 1916. Se formaron dos Comisiones, pero por el exceso de trabajo, hubo especial necesidad de formar otra más.*

*Se introdujeron algunos principios en materia de organización política y cambios en lo referente a las relaciones de la Iglesia con el Estado.*

*Uno de los campos en donde se llevaron a cabo reformas trascendentales fue el laboral, en el que hubo un gran debate respecto a las adiciones al art. 5º, por ello se acordó la formación de una comisión especial para la elaboración del capítulo sobre la materia y finalmente la sanción del proyecto como artículo 123...”.*<sup>51</sup>

La Constitución Política de 1917, es el primer documento fundamental con una marcada significación social, por lo que es el primer documento a nivel mundial con ese sentido. Retoma también, la importancia que antes tuvo la Institución del Municipio.

---

<sup>51</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís. Historia del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 8ª edición, México, 2001, p. 163.

Venustiano Carranza fue un abierto apasionado de la libertad municipal. Esa visión política lo llevó, en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 a enfrentar al dictador Victoriano Huerta.

El decreto número 8 expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, en 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la revolución. Esto significa que este gran personaje de la gesta revolucionaria interna llevaba la idea de reestructurar el Municipio como una forma de organización administrativa nacional, mediante la Ley de Municipio Libre.

En el Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, realizado por los hermanos Flores Magón y los dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, en donde plasman las aspiraciones de reforma política y social; cabe mencionar que en relación al Municipio marcaban que los jefes políticos fueran suspendidos, que hubiera una multiplicación del número de Municipios y su robustecimiento.

*“La Revolución habría de propalarse por todo el país atendiendo al llamado del Plan de San Luís, proclamado por Francisco I. Madero al 5 de octubre de 1910, que en el apartado de las consideraciones expresaba: `la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, añadiéndose `las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”* <sup>52</sup>

Al no haber cumplido con los propósitos de la Revolución, Francisco I. Madero fue desconocido a través del Pacto de la Empacadora o

---

<sup>52</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, México 1985, p. 115.

Plan Orozquista del 15 de marzo de 1912, en el que se planteó que la autonomía de los Ayuntamientos debería lograrse con la Revolución.

De igual forma la Ley de Libertades Municipales, que fue firmada por Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916, establece la libertad absoluta a los municipios para gobernarse expidiendo sus reglamentos internos, además de vigilar sus necesidades locales a través de un Ayuntamiento electo popularmente.

Cabe hacer una especial mención al hecho de que Carranza quiso realizar una reforma al texto del artículo 109 de la Constitución de 1857 el cual es considerado como uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución Política de 1917 en el cual se tenía como base de la organización al Municipio Libre que sería administrado por un Ayuntamiento que era integrado por medio de la elección popular. Posteriormente Carranza presentó ante el Constituyente de Querétaro un proyecto de Constitución con el cual se logró reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857; dicho proyecto a la letra decía:

*Artículo 115.- “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por el ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitualmente o transitoriamente”.*<sup>53</sup>

El Municipio Libre fue una conquista de la Revolución pues se estableció como base del gobierno, otorgándole también independencia

---

<sup>53</sup> Diario De Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, p. 873.

económica y dio al Municipio la denominación como la célula básica de la organización política del país.

El Congreso Constituyente realizó un gran debate en relación al proyecto que Carranza había presentado sobre el nuevo Municipio nacional, lográndose un texto en el que se estableciera la autonomía y el poder municipal como base del Estado mexicano. Así, después de acaloradas discusiones se logró el texto final del artículo 115 constitucional convirtiéndose este en el pilar de la institución municipal mexicana.

El referido artículo 115 señalaba tajantemente que: *“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”*. Lo que significa que esta institución es la base o estructura política y jurídica del Estado mexicano.

Actualmente el artículo 115 de nuestra Carta Magna consta de VIII fracciones y dos más que ya fueron derogadas. Para leerse de la siguiente manera:

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

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

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no*

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

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

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

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



Esta fracción habla en términos generales de la organización del Municipio en México, la cual está en proporción directa de las necesidades de la población de que se trate.

La fracción II se refiere a la personalidad jurídica que posee el Municipio en México:

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

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

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

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

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

*c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

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

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

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

Se resalta que esta fracción le otorga personalidad jurídica y libertad para el manejo del patrimonio propio. Así como la facultad para crear y aprobar sus ordenamientos jurídicos en materia de policía y buen gobierno, así mismo los demás ordenamientos que sean necesarios para la función administrativa municipal.

La fracción III señala que los Municipios tendrán las siguientes atribuciones en materia de servicios públicos, como a continuación se refiere:

*III.- “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

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

*b) Alumbrado público;*

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

*d) Mercados y centrales de abasto;*

*e) Panteones;*

- f) *Rastro;*
- g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e*
- i) *Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

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

*Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*

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

La fracción IV se refiere a la facultad de los Municipios para manejar libremente su hacienda en los siguientes términos:

*IV.- “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,*

*así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*V.- “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:*

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

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

Como puede apreciarse de la presente fracción, se desprende la facultad del Municipio para ser garante vigilante y se le otorga autoridad en materia de desarrollo urbano. En referida área se realizan reformas de carácter estructural y de orden, toda vez que se desglosan, clarifican y precisan cada una de las materias; mismas que por su naturaleza son coincidentes de los tres niveles de gobierno.

Así el Municipio concurre en: la planeación regional; en los programas ecológicos y de protección al ambiente; y en materia de transporte público, en ámbito especial de su competencia.

En la fracción VI se aborda el tema de la convivencia habitacional entre los Municipios de la siguiente manera:

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

Nuevamente podemos apreciar en referida fracción la intervención de los tres niveles del Estado, pero manifestando el apego a la ley federal de la materia de que se trate en dichos centros urbanos.

Con respecto a la policía preventiva la VII fracción indica:

*VII.- “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave al orden público.*

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

La anterior fracción se refiere al mando de la policía preventiva municipal y precisa con claridad la atribución de mandar a dicho órgano; por igual refiere que el Gobernador estatal transmitirá órdenes en casos excepcionales; pero en lo referente al Ejecutivo Federal, no limita su facultad, pues éste tendrá el mando de referidas fuerzas municipales de manera habitual o transitoriamente. Lo recomendable es que acote dicha disposición en el mismo sentido que se hace con el ejecutivo local.

Por último tenemos que la fracción VIII la cual dice:

*VIII.- “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.*

En esta fracción es clara la intervención del artículo 123, pero, sin dejar de lado las disposiciones legales que hayan de expedirse por las legislaturas estatales y sus respectivas reglamentaciones.

En el siguiente Capítulo abordo los conceptos generales y relativos al Municipio.

Cabe decir que la idea principal del Constituyente de 1917 era la de otorgarle al Municipio una mayor autonomía, pensaron que al proporcionarle libertad en cuanto se refiere a su política interior y la independencia económica podrían llegar a la construcción de un verdadero Municipio libre.

El Constituyente Heriberto Jara, mantuvo una de las discusiones más importantes para la integración del artículo 115, él manifestaba que el municipio tenía una libertad muy reducida, la cual debería ampliarse, otorgándole una autonomía política sin soslayar la independencia económica que se debe tener tanto a nivel municipio como individual.

Por su parte el diputado Rafael Martínez de Escobar, hablaba de los ataques que tenía la soberanía de los estados al entrometerse la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias en materia hacendaría que se suscitaban entre el Municipio y las entidades federativas, argumentando que era mejor que conociera de esos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia, para no centralizar. Sin embargo y pese a todos aquellos debates que se tuvieron durante las sesiones del Congreso Constituyente, se logró un consenso y logrando la aprobación de un texto único del artículo 115 como el que regularía al Municipio libre:

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

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

*II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de*



*los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y*

*III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.*

*El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

*Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, la prohibición del artículo 83.*

*El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.*

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

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y no de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”*

## **2.9. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO**

La Constitución Política del Estado de México advierte en su artículo 112 sobre la institución del Municipio, lo siguiente:

*Artículo 112.- “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no abra autoridad intermedia alguna entre este y el*

*gobierno del Estado. Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.”*

El artículo 113 nos refiere la estructura y gobierno de los Municipios:

*Artículo 113.- “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen”.*

De acuerdo al artículo 114, los ayuntamientos serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos:

*“Artículo 114.- “Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.*

*El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros”*

El artículo 117 nos refiere sobre la integración de los Municipios:

*Artículo 117.- “Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.*

*Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia”.*

Sobre la elección de los miembros de un Ayuntamiento, la Constitución Política del Estado de México dispone en su capítulo segundo, lo siguiente:

*“Artículo 118.- “Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.*

*Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.*

*Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente”.*

*“Artículo 119.- “Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:*

*I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;*

*II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y*

*III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública”.*

*“Artículo 120.- “No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:*

*I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;*

*II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;*

*III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;*

*IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;*

*V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y*

*VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.*

*Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.”*

Por su parte el capítulo tercero, de la propia Constitución Política del Estado de México, nos refiere sobre las atribuciones de los municipios, en los siguientes artículos:

*Artículo 121.- “Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva”.*

*Artículo 122.- “Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento”.*

*Artículo 123.- “Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables”.*

*Artículo 124.- “Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior”.

El artículo 125 habla del manejo libre de la hacienda por parte del Municipio en el Estado de México:

*Artículo 125.- “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:*

*I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;*

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

*II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;*

*III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.*

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

*Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones*

*nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.*

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

## **2.10. LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ordenamiento complementario de las disposiciones constitucionales señala sobre el Municipio:

*“Artículo 1.- “Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.*

*El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

El artículo 3 habla de la regulación jurídica del funcionamiento de los Municipios en estos términos:

*ARTÍCULO 3.- “Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables”.*

Si bien, los Municipios están regulados por la Ley en comento, así como la Constitución Política General y la del Estado de México, también lo es que cada uno de ellos tiene libertad para emitir sus propias disposiciones llamadas bandos municipales.

## **2.11. LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**

Mención aparte merece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en fecha 17 de mayo de 2004. Su objetivo está determinado por el artículo 1º que dice:

*Artículo 1.- “Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en materia de Participación Ciudadana.*

*El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”.*

De la lectura del numeral se desprende que el objetivo de esta Ley es instituir y regular, los mecanismos e instrumentos de participación, así como



las figuras de representación de los ciudadanos, a través de los cuales los habitantes del Distrito Federal pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 2 señala cuáles son los instrumentos de participación ciudadana:

*Artículo 2.-“Son instrumentos de Participación Ciudadana:*

- I. Plebiscito;*
- II. Referéndum;*
- III. Iniciativa Popular;*
- IV. Consulta Ciudadana;*
- V. Colaboración Ciudadana;*
- VI. Rendición de Cuentas;*
- VII. Difusión Pública;*
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;*
- IX. Audiencia Pública;*
- X. Recorridos del Jefe Delegacional, y*
- XI. Asamblea Ciudadana”.*

El artículo 3º cita cuáles son los órganos de representación de la ciudadanía:

*Artículo 3.- “Son Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal:*

- I. Comité Ciudadano;*
- II. Consejo Ciudadano”.*

En el presente ordenamiento legal, encontramos en su CAPÍTULO SEGUNDO, referente DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS Y LOS HABITANTES, lo que es el artículo 8 que cita los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, sobretodo en materia política;

*Artículo 8.-“Además de los derechos que establezcan otras leyes, las y los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:*

*I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la Asamblea Ciudadana y al Comité Ciudadano de su Unidad Territorial; a la Delegación en que residan; o la Jefatura de Gobierno, por medio de la Audiencia Pública;*

*II. Ser informados sobre Leyes, Decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias relativas al Distrito Federal;*

*III. Recibir la prestación de servicios públicos;*

*IV. Presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad de la actuación de los servidores públicos en los términos de ésta y otras leyes aplicables;*

*V. Emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley.*

*VI. Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la Difusión Pública y el Derecho a la Información.*

*VII. Formar parte de las Contralorías Ciudadanas”.*

El artículo 10, mismo que se engloba en el CAPÍTULO TERCERO, habla de otros derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, así como por igual nos refiere obligaciones de éstos:

*Artículo 10.- “Las y los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:*

*I. Participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana.*

- II. Integrar los órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano;*
- III. Promover la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;*
- IV. Aprobar o rechazar mediante el Plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el Artículo 16 de esta Ley;*
- V. Presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de esta Ley;*
- VI. Opinar por medio del Referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas en el Artículo 30 de esta Ley;*
- VII. Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal;*
- VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;*
- IX. Ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta Ley; y*
- X. Los demás que establezcan ésta y otras leyes”.*

Un instrumento vital para el desarrollo de la democracia en el Distrito Federal es el plebiscito. El artículo 12 de la Ley, lo refiere de esta manera:

*Artículo 12.- “A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.*

El plebiscito es un instrumento de gran importancia para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal consulte directamente a los ciudadanos sobre asuntos que les sean trascendentales, aunque hay que recordar que se ha utilizado con fines electorales y demagógicos, para supuestamente, cuestionar sobre la gestión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (el caso de Andrés Manuel López Obrador y su continuidad) a la ciudadanía, la cual habría de decidir si esa persona permanecía o no en el cargo. Los resultados siempre fueron positivos para el señor López Obrador.

Podemos observar que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es un ordenamiento jurídico que logra establecer vínculos y puentes entre la sociedad y los órganos de gobierno de esa ciudad a efecto de que la primera participe más activamente, haciendo política prepositiva que redunde en acciones de beneficio para la capital del país, por lo que constituye un excelente ejemplo para el Estado de México y otras entidades de la federación en materia de democracia y colaboración entre sociedad y gobierno para el desarrollo y logro de fines comunes.

## CAPÍTULO TRES

### LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### 3.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO

En el presente Capítulo expondré algunos conceptos doctrinales sobre la institución jurídica y política del municipio.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen: *“MUNICIPIO. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. Término municipal”*.<sup>54</sup>

Enrique Sánchez Bringas, advierte lo siguiente: *“Es el Municipio una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un Estado y que entraña su función descentralizadora. Ese carácter solo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior y en la proporción en que su aspecto territorial se encuentre dentro de mayor amplitud que es donde se aplica la totalidad del orden normativo nacional”*.<sup>55</sup> A continuación, el mismo autor llega a la siguiente definición: *“... El municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autónoma de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa”*.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 23ª edición, México, 1996, p. 375.

<sup>55</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p. 566.

<sup>56</sup> Idem.

Efraín Moto Salazar, dice sobre esta institución: *“El Municipio es un ejemplo claro de la organización administrativa de carácter centralizado. Sus fines no pueden ser más laudables; mediante él se pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y, por tanto, una gestión más eficaz de los servicios públicos: mejores escuelas, mejor salubridad, servicios de aguas, parques públicos, etc. El Municipio es la célula de la organización política y administrativa de nuestro país”*.<sup>57</sup>

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, cita a Cicerón quien decía del Municipio que era: *“... una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”*.<sup>58</sup> El mismo maestro, recién fallecido, refiere la etimología de la palabra Municipio: unus, oficio y capere, tomar, *“ conservando, sin embargo una cierta libertad interior. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se aplicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado, y cuyos habitantes , por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios dentro del límites jurídicos fijados por las leyes estatales”*.<sup>59</sup>

La Enciclopedia Espasa Calpe, dice del Municipio: *“Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)”*.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho, Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994, p. 115.

<sup>58</sup> BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001, p. 902.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Editorial Espasa Calpe, S.A., Tomo XXXVII, p. 50.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala: *“Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad superior, el Estado Provincial o nacional”*.<sup>61</sup>

Hans Kelsen, señala que: *“Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas”*.<sup>62</sup>

Don Lucio Mendieta y Núñez, (también citado por Carlos F. Quintana Roldán) sostiene que: *“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”*.<sup>63</sup>

Carlos F. Quintana Roldán, ofrece su siguiente concepto: *“El Municipio es la Institución jurídica y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”*.<sup>64</sup>

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, advierte en su TÍTULO QUINTO, Del Poder Público Municipal, CAPÍTULO PRIMERO, De los Municipios, Artículo 112, lo siguiente:

---

<sup>61</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967, p. 55.

<sup>62</sup> Citado por QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit., p. 4.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Ibidem, p. 6.

*Artículo 112.- “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.*

*Las facultades que la Constitución de la Republica y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras serán los que señale la ley de la materia.*

*ARTÍCULO 1.- “Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.*

*El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

### **3.2. LA FACULTAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN ADMINISTRARSE LIBREMENTE**

Cabe decir que, uno de los grandes logros que trajo la Revolución de 1910, fue la instauración del Municipio libre en el país, lo que se traduce en la autonomía de dicha institución. El artículo 115 del Pacto Federal establece literalmente que:

*Artículo 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo*



*como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...”*

Este texto fue adoptado de manera idéntica de la Constitución Política de 1857, por lo que la autonomía del municipio era ya una prioridad en la estructura política y jurídica del Estado mexicano desde entonces. El numeral en su parte inicial o proemio señala que los Estados o entidades federativas adoptarán para su régimen interior, la misma forma de gobierno que adopta la República, es decir, republicano, representativo, popular, pero, teniendo como base o sustento de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, estableciendo ciertas reglas para esta institución. Consecuentemente el Estado de México, plasma en su artículo 112, la inquietud del constituyente de 1917, de la siguiente forma y advierte que:

*Artículo 112.- “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia”.*

Sin embargo, coincidimos con el maestro Felipe Tena Ramírez, en el siguiente sentido: *“En su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización*

*burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios”.<sup>65</sup> Un poco duras las palabras del autor, sin embargo, tiene razón. Más adelante advierte que: “Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado”.*

De las palabras elocuentes del doctrinario se desprende la importancia que el Constituyente de 1916-17 le otorgó al municipio como una institución política y jurídica libre, pero, unida al Estado, como una forma de descentralización administrativa por servicio. La libertad u autonomía del municipio implica que éste tiene el derecho de poseer personalidad jurídica y patrimonio propio y el manejo del último es totalmente libre.

### **3.3. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO**

El artículo 113 de la Constitución Política del Estado de México se refiere al Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio en esa entidad:

---

<sup>65</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 32ª edición, México, 1998, p. 145.

*Artículo 113.- “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen”.*

*El Diccionario Larousse de la Lengua Española dice del Ayuntamiento lo siguiente: “Corporación compuesta por un alcalde y varios concejales para la administración de un municipio”.<sup>66</sup>*

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, dicen del ayuntamiento que: *“AYUNTAMIENTO. Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración del Municipio.*

*Posada, lo definió como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal”.<sup>67</sup>*

El maestro Miguel Acosta Romero, habla del Ayuntamiento en estos términos: *“Es un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine, esto de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La apalabra Ayuntamiento viene de junguere, junctum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo”.<sup>68</sup>*

El autor Enrique Sánchez Bringas, advierte sobre el ayuntamiento de manera concisa y simple que es: *“El órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa. El artículo 115 prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el*

---

<sup>66</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española, Editorial Larousse, México, 1996, p. 68.

<sup>67</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit., p. 121.

<sup>68</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002, p. 795.

*gobierno del estado. El precepto pretende evitar los controles que durante el porfiriato llevaron a cabo los jefes políticos”.*<sup>69</sup>

Efectivamente, el Ayuntamiento es en sí, el órgano de gobierno de todo Municipio, se integra por un cuerpo colegiado de personas las cuales son elegidas por vía de voto directo. Ese cuerpo colegiado se integra por un presidente municipal, por regidores y síndicos. No pueden formar parte del siguiente ayuntamiento en el periodo siguiente, es decir, no pueden ser electos inmediatamente, pero con posterioridad sí. Los miembros electos como suplentes sí pueden ser electos para el periodo siguiente, (artículo 116, párrafo último de la Constitución Política del Estado de México).

El artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México manifiesta:

*ARTÍCULO 15.- “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

*Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario”.*

El artículo 16 agrega que:

*ARTÍCULO 16.- “Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:*

---

<sup>69</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 3ª edición, México 1998, Op., Cit., p. 571.

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

*II.- Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios que tengan una población de hasta 150 mil y menos de 500 mil habitantes;*

*III.- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de 500 mil y menos de un millón de habitantes;*  
y

*IV.- Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de un millón de habitantes”.*

Por otro lado, el término “*Cabildo*”, suele ser confundido con el de Ayuntamiento, como una reminiscencia del ayuntamiento español el cual era denominado de esa forma. Sin embargo, se trata de dos acepciones diferentes, ya que mientras el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, compuesto por varias personas, es decir, por un cuerpo colegiado, el “*Cabildo*”, son las sesiones periódicas del ayuntamiento y sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo. Dice el maestro Miguel Acosta Romero, que: “*El ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de*

*Cabildo, y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del ayuntamiento”.*<sup>70</sup>

Los Ayuntamientos funcionan en Pleno o en comisiones. En Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de Cabildo, mientras que sus miembros en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que lleva a cabo el Ayuntamiento.

Las sesiones de Cabildo se celebran normalmente dentro del Palacio Municipal, en el que existe casi siempre una “Sala de Cabildos”. En la mayoría de las leyes de la materia se establece que las sesiones de Cabildo se celebren normalmente cuando menos una vez a la semana, pero, también puede haber sesiones de carácter extraordinario cuando hay casos urgentes que resolver, así como las sesiones solemnes, cuando se declara a una persona como huésped distinguido o cuando rinde informe el Presidente Municipal.

Es usual que los miembros del ayuntamiento formen varias comisiones distribuidas en materias o rubros como son:

*Gobernación y reglamentos.*

*Hacienda y patrimonio municipal.*

*Obras y servicios públicos.*

*Educación, cultura y recreación.*

*Parques, jardines y ornato.*

*Limpia pública, ecología y medio ambiente.*

*Agua potable y alcantarillado.*

*Alumbrado público y vialidad.*

*Seguridad pública y protección civil.*

---

<sup>70</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, 16ª edición, México 2002, Op. Cit., p. 795.

Es factible que estas comisiones se subdividan para su mejor cumplimiento. Les corresponde al Presidente Municipal y al Síndico encabezar las comisiones de vital importancia para el Municipio como son: gobernación y hacienda.

### **3.4. CONCEPTO DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Una de las prerrogativas de que goza todo ciudadano mexicano es poder participar en la vida política del país a través de los institutos correspondientes llamados partidos políticos fundamentalmente, sin embargo, la historia muestra que dichos organismos han sido materia de grandes problemas y polémicas en razón de que poco han sabido hacer por la sociedad y el país y sus objetivos se han centrado en intereses de grupo, como sucedió con los más de setenta años que el PRI estuvo en el poder, los hechos bochornosos que han protagonizado el PRD en materia de corrupción o su lucha contra el PAN inclusive a golpes dentro del seno del Congreso de la Unión, lo cual le ha dado la vuelta al mundo, dejando una imagen verdaderamente triste del país.

Creo que es el momento para que la sociedad común participe de forma más activa y en aras de la satisfacción de los intereses reales del país, pues a la misma no le mueve un interés mezquino de grupo, como sucede con los partidos políticos que inclusive están usando la fuerza para obtener beneficios. La sociedad debe participar en la vida política para dar un giro considerable a la realidad de un México que ya no soporta más abusos y prepotencias de partidos y pseudos Mesías quienes se ostentan como una especie de salvadores o “presidentes alternos”.

El caso del señor Víctor González Torres, puso de relieve lo anterior al postularse como candidato independiente y causar una polémica que ha abierto el camino hacia la posibilidad para que otros ciudadanos que no estén militando en un partido político puedan aspirar a representar a la sociedad, ya que la Suprema Corte de Justicia, resolvió en ese sentido, lo que marca una pauta para que el país tenga nuevas esperanzas de vida realmente democrática ya que los partidos políticos le han hecho mucho daño a la Nación. Por esto, la participación de la sociedad a través de los Consejos Ciudadanos resulta una excelente opción para que los mexicanos accedamos a posiciones políticas y a soluciones e ideas que coadyuven para la solución de los problemas que aquejan al país.

Es el momento de que el Gobierno acepte que la sociedad puede y debe participar activamente, con independencia de los partidos políticos los cuales parecían tener un monopolio histórico que mucho daño ha hecho al país y que debe cambiar para beneficio de la nación mexicana.

En los siguientes puntos hablaré sobre los Consejos de Participación Ciudadana como vehículos para que la sociedad intervenga activamente en la vida política nacional en general y en lo específico, aludiré el caso de los Consejos Ciudadanos del Estado de México.

### **3.4.1. SU OBJETIVO**

Los Consejos de Participación Ciudadana, son grupos de personas, sin afiliación política o con ella, que se juntan o reúnen para la solución de problemas o fines comunes, colaborando estrechamente con las autoridades en la busca de mecanismos de solución a sus necesidades. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en fecha 17 de mayo



del 2004, en la gaceta oficial de esa ciudad establece en su artículo primero que:

*Artículo 1.- “Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en materia de Participación Ciudadana.*

*El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”.*

Esta Ley señala cuáles son las formas en que la ciudadanía puede participar en la vida política del Distrito Federal. El artículo 2º del mismo ordenamiento establece cuáles son las formas o vías en que la ciudadanía puede participar activamente en la vida política de su ciudad:

*Artículo 2.-“Son instrumentos de Participación Ciudadana:*

- I. Plebiscito;*
- II. Referéndum;*
- III. Iniciativa Popular;*
- IV. Consulta Ciudadana;*
- V. Colaboración Ciudadana;*
- VI. Rendición de Cuentas;*
- VII. Difusión Pública;*
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;*
- IX. Audiencia Pública;*
- X. Recorridos del Jefe Delegacional, y*
- XI. Asamblea Ciudadana”.*

Quiero hacer notar que en esta Ley de aplicación local, no se habla propiamente de Consejos de Participación Ciudadana, sino de Asamblea

Ciudadana, lo cual, tampoco significa que exista gran diferencia entre ambos términos, ya que en los dos casos, se trata de la unión o conjunción de varias personas que comparten problemas o fines comunes, por lo cual se coaligan para conseguir los satisfactores a sus necesidades.

Es, hasta el artículo 3º de la misma Ley que se utiliza el término que nos ocupa, Consejos Ciudadanos en la siguiente forma:

*Artículo 3.- “Son Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal:*

*I. Comité Ciudadano;*

*II. Consejo Ciudadano”.*

Insisto en que la terminología resulta sólo para fines didácticos, pues, en todo caso se hace alusión a la unión de varias personas por motivos de vecindad, quienes comparten problemas o ideas idénticas a favor de su comunidad, por lo cual deciden participar activamente en la solución de los primeros y a favor del mejoramiento de su entorno, lo que constituye en sí, la finalidad de la política. Recordemos que el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

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

*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”*

El derecho de asociarse con fines políticos sólo les está permitido a los ciudadanos de la República. Este numeral se relaciona con el artículo 35 Constitucional, que habla de las prerrogativas de los ciudadanos del país:

*Artículo 35.- “Son prerrogativas del ciudadano:*

*I.- Votar en las elecciones populares;*

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

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

*IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y*

*V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.*

De esta suerte, podemos observar que los Consejos de Participación Ciudadana, se encuentran debidamente justificados en el Pacto Federal, por lo que su existencia y fines son válidos desde el punto de vista constitucional y constituyen nuevas formas de hacer política en beneficio directo de la comunidad y del país en última instancia ya que lo que mueve a los vecinos o colonos es la solución de problemas comunes o a mejorar su entorno a diferencia de los partidos políticos quienes se enfrascan en polémicas absurdas y en cotos de poder que no quieren dejar como si les pertenecieran. Es por esto que los Consejos de Participación Ciudadana, son tanques de oxígeno que deben desarrollarse para que el país puede aspirar a recobrar un clima de paz social y crecimiento libre a favor de todos y cada uno de los mexicanos, quienes merecemos un México más justo y democrático, pero, entendiendo por democracia el sistema de vida basado en el mejoramiento integral de la sociedad, tal y como lo establece el artículo 3º constitucional.

### 3.4.2. DERECHO COMPARADO: LOS MUNICIPIOS DE NEZAHUALCOYOTL Y TECÁMAC, EN EL ESTADO DE MÉXICO

Hemos hasta el momento analizado con detalle lo que al respecto corresponde a los Consejos de Participación Ciudadana, en el Estado de México; pero considero de igual forma resaltar la importancia que tiene el realizar un comparativo con los distintos ordenamientos jurídicos en cada uno de los municipios que conforman la entidad federativa, es decir en los ciento veinticinco municipios de la misma sin embargo ello resultaría un tanto imposible toda vez que se carece de recursos económicos suficientes para trasladarse a cada uno de los mismos y con ello se suma la falta de voluntad política o bien de decisión propia y autónoma de los mismos colaboradores cercanos a los presidentes municipales o de quien en verdad tenga la información respectiva sobre dicha figura ciudadana, motivo por los cuales nos trasladamos a municipalidades conurbadas al Distrito Federal, siendo únicamente los municipios de Tecámac y Nezahualcoyotl, quienes colaboraron hasta donde les fue posible proporcionando la información que permite realizar tal comparativo siendo así la razón, tiempo y formas; para la elección de la figura que nos ocupa: los Consejos de Participación Ciudadana, en el Estado de México. Se aprecia así mismo el que no existe una uniformidad de criterios y consecuentemente no se profundiza a detalle sobre dicha figura ya que aunque el artículo 29 en sus fracciones IV y V de la Constitución Política del Estado de México nos refiere lo siguiente:

*Artículo 29.- “son prerrogativas de los ciudadanos del estado:  
IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y  
V .Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades para la atención de sus necesidades”.*

El Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcoyotl si refiere el mismo con las respectivas fracciones asentadas con antelación, en su respectiva Convocatoria para la elección de los Consejos de Participación Ciudadana, caso en contrario sucede con la municipalidad de Tecámac, ya que su referida Convocatoria cita los artículos 122 y 124 del mismo ordenamiento legal, los que a la letra señalan lo siguiente:

*Artículo 122.- “Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señale la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución Federal de la Republica, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el articulo 139 de este ordenamiento”.*

*Artículo 124.- “Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de Febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento conforme a las prevenciones de la constitución General de la Republica, de la presente Constitución, de Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

*En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado se publicara y observara el inmediato anterior”.*

Como puede apreciarse, la Constitución Política del Estado de México, sienta las bases para que haya de darse la participación ciudadana en

cada municipio e incluso la propia Constitución General nos remite en su artículo 115 fracción II aun punto primordial que es el bando municipal y es este el punto primordial que nos ocupa en el tema que tratamos, ya que al menos en estos dos municipio los Consejos de Participación Ciudadana, son mencionados de manera un tanto superflua, lo anterior en razón de lo siguiente.

El Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl únicamente le dedica tres artículos a la multicitada figura, el primero en su capitulo segundo, De Las Comisiones Del H. Ayuntamiento: Artículo 32, fracción II.

*Articulo 32.- “El Ayuntamiento para el eficaz desempeño de sus funciones podrá auxiliarse por  
II. Consejos de Participación Ciudadana; “*

Los dos restantes en su Capitulo Tercero, De Los Consejos De Participación Ciudadana, y que a la letra dicen:

*Articulo 35.- “Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos de comunicación y de colaboración entre la comunidad y autoridades municipales; se establecen por determinación del Gobierno Municipal, en las colonias y fraccionamientos del Municipio; sus atribuciones, funcionamiento y remoción se regirán por lo establecido en los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el presente Bando Municipal y su reglamento.*

*Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias el Ayuntamiento podrá auxiliarse de los Consejos”:*

*Articulo 36.- “Los aspirantes a formar parte de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal deberán reunir los requisitos que establezca el reglamento respectivo”.*

Ahora bien por su parte el Municipio de Tecámac en su respectivo Bando Municipal, por igual hace referencia a los Consejos de Participación Ciudadana, y al respecto nos remite a seis artículos, de la siguiente manera: Capitulo Cuarto, De Las Comisiones, Delegaciones, Consejos de Participación Ciudadana y Demás Órganos Auxiliares Del H. Ayuntamiento.

*Artículo 35.- “El H. Ayuntamiento para el eficaz desempeño de sus funciones publicas podrá auxiliarse por:*

*II.Delegaicones Municipales y Consejos de Participación Ciudadana;”*

*Artículo 36.- “Son órganos auxiliares de H. Ayuntamiento los siguientes:*

*III.Delegaciones, Subdelegaciones y los Consejos de Participación Ciudadana;”*

*Artículo 45.- “En los términos del artículo 64, fracción II de la Ley Orgánica del Estado de México en vigor, en H. Ayuntamiento de Tecámac, podrá auxiliarse para el desempeño de sus funciones publicas por consejos de participación ciudadana, que se integran en cada una de las comunidades.”*

*Artículo 46.- “Los consejos de participación ciudadana como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades tendrán las siguientes atribuciones:*

*I.Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;*

*II.Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;*

*III.Proponer al H. Ayuntamiento acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;*

*IV.Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos municipales, e*

*V.Informar cada tres meses a sus representados y al H. Ayuntamiento sobre sus proyectos y actividades realizadas, y en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.”*

*Articulo 47.- “Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el H. Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el presente Bando, los reglamentos respectivos y demás disposiciones legales aplicables.”*

*Articulo 49.-“Los órganos auxiliares dependerán jerárquicamente del H. Ayuntamiento y tendrán las atribuciones que establecen las Leyes, el presente Bando y los reglamentos municipales.”*

Como ya se ha expresado con antelación, ambos Bandos Municipales hacen mención a los Consejos de Participación Ciudadana, cada uno de ellos en forma muy particular lo que nos lleva a una subconclusión al respecto y es que en el resto de los municipios del Estado de México, por igual no se manifiesta una uniformidad y consecuentemente no existe unificación de criterios en las respectivas Convocatorias para la elección de los Consejos de Participación Ciudadana. Aunque por igual es de resaltar que tanto la Constitución General como la Constitución Local así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás ordenamientos aplicables, nos remiten en todo momento a reglamentos y en este sentido nuestra multicitada figura de los Consejos de Participación Ciudadana, carecen de tal reglamento, lo que desde mi punto de vista es lamentable toda vez que al no contar con su



reglamentación estos los Consejos Ciudadanos se regirán de manera única en su vida interna, lo que es contradictorio toda vez que si existe un aparato electoral municipal para sus elecciones respectivas no así existe aquel aparato que los regule en su vida interna, aunque ciertamente los artículos 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, refiere escuetamente lo que se podría interpretar o equiparar en su momento a una especie de reglamento, también es cierto que no lo es; ¡Ho acaso los ayuntamientos lo interpretan así!, luego entonces se carece consecuentemente y en todo momento de un ley y un respectivo reglamento que norme de manera uniforme el surgimiento y vida interna de tal figura ciudadana en el Estado de México.

Por ello y como mas adelante refiero en este mi trabajo, considero advertir la importancia mayúscula que merece el nacimiento de una ley específica, misma que regule en toda su dimensión lo que conlleva un proceso electoral de tal relevancia en la totalidad de los municipios que conforman el Estado de México, dando con ello consecuentemente certidumbre al mismo y a la propia figura de los Consejos de Participación Ciudadana, ya que de esta manera se puede evitar lo que en estos dos municipios percibí y de los que a continuación refiero.

En Ciudad Nezahualcoyotl, ciertamente nace un acuerdo mediante el cual se propone y aprueba la Convocatoria para la integración de los Consejos de Participación Ciudadana, para el periodo 2006-2009.

Por igual, la citada Convocatoria sienta las bases generales para la etapa del proceso y día de la jornada electoral y las refiere de la siguiente manera:

- I. Del registro de candidatos y los requisitos para participar en el proceso.*
- II. De la documentación probatoria.*
- III. Del plazo y lugar para el registro de planillas.*

*IV. De la validación del registro de las planillas.*

*V. De las campañas.*

*VI. Del día de la elección.*

*VII. Del escrutinio y cómputo.*

*VIII. Publicación de resultados de la elección.*

*IX. Entrega de nombramientos a las planillas electas.*

*X. De las sanciones.*

*XI. De la publicación de la convocatoria.*

*XII. De las disposiciones generales.*

Es precisamente esta la última base: De las disposiciones generales, la que manifiesta la integración de una Comisión Electoral y a su vez el apego a Los Lineamientos Generales para la elección de los Consejos de Participación Ciudadana, en este municipio y es de resaltar que dicha Comisión Electoral la integraron nueve representantes del H. Ayuntamiento y como suplentes de la misma el secretario del Ayuntamiento, el director jurídico y de gobierno y los coordinadores de Participación Ciudadana.

Es precisamente este momento el que hace que refuerce mi tesis, toda vez que nos recuerda lo que en antaño sucedía en el viejo sistema electoral nacional, donde el Estado Federal a través de la Secretaría de Gobernación, controlaba los procesos electorales y el día de la jornada se caía el sistema, tal y como sucedió en 1988. Consecuentemente la referida Comisión Electoral, debe ser autónoma e independiente al proceso.

Por último, encontramos que para regular la vida interna de estos los Consejos de Participación Ciudadana, si así lo podemos denominar, el Ayuntamiento de Nezahualcoyotl, publica lo que denomina Lineamientos en Torno al Funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, con ellos se presume que este bosquejo de documento pretende así mismo regular en parte la vida interna de los Consejos de Participación Ciudadana, en esa municipalidad.

Por su parte, el municipio de Tecámac, por igual publica su Convocatoria e igualmente sienta las bases para la elección no solamente para los Consejos de Participación Ciudadana, sino que de manera conjunta a los Delegados y Subdelegados del Municipio, es decir que se remite al artículo 36 fracción III, de su propio Bando Municipal, mismo que a la letra dice:

*Artículo 36.- “Son órganos auxiliares del H. Ayuntamiento los siguientes:*

*III.Delegaciones, subdelegaciones y los Consejos de Participación Ciudadana;”*

Como apreciamos, ya se denota una diferencia más en dichas bases, que hacen referencia al Proceso y Jornada Electoral, de la forma siguiente:

- *Integración.*
- *Del registro de planillas.*
- *Del proselitismo.*
- *De las elecciones.*
- *Medios de impugnación.*
- *Toma de protesta.*
- *Artículos transitorios.*

Igualmente puede resaltarse en la presente Convocatoria en la base: Del registro de planillas; que será la Dirección de Gobernación del H. Ayuntamiento, quien llevará la responsabilidad directa, consecuentemente la ubicación de casillas y la integración de las mesas directivas de casilla, se conformaran por representantes directos del H. Ayuntamiento, lo que por igual refuerza una vez más mi tesis, ya que queda a discrecionalidad el control total del proceso en manos de la Dirección de Gobernación del Ayuntamiento, ahora

bien si tomamos en cuenta el multifacético colorido del mosaico político electoral del Estado de México, se denotará de que color pintan posiblemente los Consejos de Participación Ciudadana, en dicha entidad; por consecuencia al paso del tiempo dicha representatividad perderá fuerza y para evitar ello es el que propongo la creación de una Ley específica misma en la que se halle inmersa un conjunto de disposiciones jurídicas legales, mismas que se encontraren encaminadas a dar certidumbre, además de que constituiría uniformidad y avance en el proceso de democratización de los municipios del Estado de México, en igual forma otorgaría a los vecinos a través de los Consejos de Participación Ciudadana, la obligación de escucharlos en audiencia pública al igual que de llevar a cabo recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, para que en conjunto con los Consejos de Participación Ciudadana, se analicen los problemas, se propongan soluciones y se verifiquen los resultados de la gestión pública; por consecuencia se abriría así la posibilidad directa de colaborar con la autoridad municipal en la realización de obras y la prestación de servicios más directamente con la colaboración vecinal y así éstos los Consejos de Participación Ciudadana, dejarían en consecuencia de ser meramente un posible auxiliar en el eficaz desempeño de los ayuntamientos, tal y como lo refiere el artículo 64, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal, del Estado de México, al igual que como actualmente los refieren los distintos Bandos Municipales o al menos en lo que se refiere a estos dos H. Ayuntamientos a que hemos hecho alusión.

### **3.4.3. LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN II, 72, 73, 74, 75 Y 76 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO EN RELACIÓN CON LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fue publicada en la gaceta Oficial del Estado en fecha 2 de marzo de 1993. Su objetivo es regular y complementar todo lo relativo al funcionamiento y objetivos de los municipios en dicha entidad. Dispone el artículo 1º del mismo ordenamiento legal que:

*Artículo 1.- “Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

El Ayuntamiento es el órgano máximo de los municipios, el cual puede auxiliarse de otros organismos como son los siguientes:

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

- I. Comisiones del Ayuntamiento;*
- II. Consejos de participación ciudadana;*
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;*
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento”.*

Resalto el hecho de que el artículo que refiero de la Ley Orgánica Municipal, establece que los Consejos de Participación Ciudadana, pueden coadyuvar con el Ayuntamiento en la consecución de sus fines y objetivos diarios, del municipio y de la comunidad de éste.

Es importante destacar que la fracción II los ubica inmediatamente después de las Comisiones del Ayuntamiento, lo que significa que la Ley les reconoce gran importancia en la vida municipal de las entidades federativas; al menos en lo que al Estado de México, corresponde.

Otros artículos que se refieren a los Consejos de Participación Ciudadana, son los siguientes. El artículo 72 señala que:

*Artículo 72.- “Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal”.*

Este artículo es un complemento, aunque con otras palabras, del anterior que establece que los Ayuntamientos podrán auxiliarse de los Consejos de Participación Ciudadana en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas del municipio de que se trate.

Me llama la atención el hecho de que el artículo que antecede señala que los ayuntamientos podrán auxiliarse de dichos Consejos, sin embargo, ese tiempo verbal condicional no da seguridad de que así sea. De la redacción se desprende que se trata de una facultad discrecional de los ayuntamientos, más no de un deber u obligación, lo cual nos parece inadecuado, puesto que los Consejos de Participación Ciudadana deben ser institutos valiosos que fungen como puentes de comunicación entre la

comunidad y el ayuntamiento en la solución de problemas y la toma de decisiones en beneficio de la misma comunidad.

El artículo 73, dispone que cada Consejo de Participación Ciudadana se integrará hasta por cinco personas vecinas del municipio, con sus respectivos suplentes siendo uno de ellos el que presida el consejo, otro actuará como secretario y otro como tesorero, así como dos vocales, que serán electos de las diversas localidades por los habitantes de la comunidad en la fecha que el numeral dispone:

*Artículo.73.-“Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el último domingo del mes de octubre y el 15 de noviembre del año de la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad, cuando menos quince días antes de la elección. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electores a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año.*

*Los integrantes del consejo de participación ciudadana que hayan participado en la gestión que termina no podrán ser electos a ningún cargo del consejo de participación ciudadana para el periodo inmediato siguiente”.*

El artículo 74 de la Ley advierte todas y cada una de las atribuciones legales de los Consejos de Participación Ciudadana:

*Artículo 74.-“Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:*

*I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;*

*II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;*

*III. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;*

*IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;*

*V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo”.*

Más adelante, abundaré en este apartado de importancia para el tema.

El artículo 75, es interesante y digno de comentarse, ya que faculta a los consejos de participación ciudadana, para recibir dinero de su comunidad, expidiendo el recibo correspondiente y debiendo informar al ayuntamiento sobre dichas aportaciones. Con esta medida se transparentan los recursos que reciben los consejos, ya que se trata de cargos honorarios por lo que no reciben ningún emolumento por parte del municipio.

*Artículo 75.- “Tratándose de obras para el bienestar colectivo, los consejos de participación podrán recibir de su comunidad*



*aportaciones en dinero, de las cuales entregarán formal recibo a cada interesado, y deberán informar de ello al Ayuntamiento”.*

Finalmente, el artículo 76 establece la facultad del Ayuntamiento para remover libremente a los integrantes del consejo en cualquier momento:

*Artículo 76.-“Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes”.*

El único comentario al margen, es que para remover a los integrantes de los consejos se requiere que obre una causa justa y el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa la satisfacción de la garantía de audiencia, artículo 16 constitucional, y en ese supuesto, se llamará a los suplentes para que cubran los espacios.

#### **3.4.4. LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

De conformidad con el artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, cada Consejo de Participación Ciudadana se integrará por un máximo de cinco personas, que sean vecinos del municipio del que se trate, con sus respectivos suplentes, uno por cada titular. Uno de los cinco integrantes será el presidente del consejo, otro el secretario y el tercero, el tesorero; ya que los consejos manejan fondos de la comunidad para sus actividades, ya que se trata de cargos honorarios. Estos funcionarios serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la misma comunidad, entre el último domingo del mes de octubre y el día 15 de noviembre del año de

la elección del ayuntamiento, en la forma y con los requisitos que establezca la convocatoria que para tal efecto publique el ayuntamiento en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad que integre el municipio, con una antelación de 15 días previos al día de la jornada electoral.

Después de la designación de los funcionarios por parte del ayuntamiento, se procederá a expedir los nombramientos los que deberán ser firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a los funcionarios electos sus constancias a más tardar el día en que entren en funciones, el cual será el uno de diciembre del mismo año.

El mismo artículo prohíbe a los funcionarios salientes del consejo que puedan reelegirse para uno de los cargos del consejo entrante, al menos en el periodo inmediato siguiente, (párrafo ultimo artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal, del Estado de México).

### **3.4.5. LAS FACULTADES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

El artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal, establece todas y cada una de las atribuciones específicas del Consejo de Participación Ciudadana.

Destaco como atribuciones la promoción de la participación de la comunidad en los programas municipales diversos; coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados por el cabildo; proponer al ayuntamiento todas y cada una de las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos que presta el municipio; informar al menos una vez cada tres meses a sus representantes y al

ayuntamiento sobre los proyectos, las actividades así como el estado de cuenta de las aportaciones que estén a su cargo.

Puedo advertir que las atribuciones establecidas por ley al consejo son variadas y denotan la importancia que al menos en la teoría se le reconoce a los mismos, pues están facultados para colaborar activamente en la vida política del municipio, sin embargo, creo que su importancia merece una ley específica que regule en toda su dimensión la gran gama de actividades que pueden realizar a favor de la comunidad, al igual que sucede en el Distrito Federal, donde ya existe una ley especial para reglamentar la participación ciudadana.

Lo anterior lo refuerzo con el siguiente comentario: es notorio que la propia ley en comento crea un capítulo especial, mismo en el cual engloba en un segundo lugar, pero no menos importante, a los Consejos de Participación Ciudadana; por ende la propia disposición legal le dedica cinco de los dieciséis artículos que conforman el *CAPÍTULO QUINTO. DE LAS COMISIONES, CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANIZACIONES SOCIALES*.

Como se puede apreciar, el referido capítulo nos remite en todo momento a la participación de la comunidad en cualesquiera de sus cuatro instancias, siendo a juicio propio el de la fracción segunda la que más sobresalta por ser esta la más abierta al ciudadano mexiquense, que se encuentra distante a la filiación partidista; como ya lo he referido anteriormente.

### **3.4.6. IMPORTANCIA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

De acuerdo a la experiencia que he tenido en la vida política del Estado de México y a los hechos lamentables que hemos presenciado en los últimos meses, advierto que el país requiere de nuevas formas de hacer política, de nuevos institutos e instrumentos, ya que los partidos políticos se han encerrado irracionalmente en posturas realmente absurdas inclusive, haciendo uso de la violencia en el caso del PRD, tomando en repetidas ocasiones la máxima tribuna del país furtivamente y sin razón alguna.

Es momento de analizar el papel que han desarrollado los partidos políticos en nuestro país a lo largo de nuestra vida pseudo democrática. Hace algunas décadas, se hablaba sobre los abusos del PRI que duró en el poder más de 70 años, haciendo muchos atropellos a la sociedad y al país mismo. Actualmente hemos visto las formas de actuar y hacer política del PRD con un supuesto líder moral que asevera haber ganados las elecciones y ser materia de un mega fraude, sin embargo, lo cierto es que no ha tenido la estatura moral y política para reconocer ante sus seguidoras y ante la sociedad civil que perdió los comicios del 2 de julio del 2006 y asumir una conducta de unidad nacional necesaria para el país.

El caso del PAN no es menos grave, pues la administración del Presidente Vicente Fox dejó mucho que desear al país. Lo cierto es que fueron más las fallas y deficiencias que los logros. El crecimiento de la nación fue magra y los problemas y resentimientos sociales fueron creciendo como una olla express como sucede con Oaxaca, Atenco y Chiapas.

El caso de los nuevos partidos políticos como Alternativa, no es menos grave, se trata de institutos que nacieron como negocios familiares o para un círculo social determinado y no para ser una opción política diferente.

Otro caso es el Partido Verde Ecologista, un verdadero negocio de la familia González Torres, y aún esperaremos el que se habrá de fundar en el año 2007 para postular al popular Doctor SIMIL a la Presidencia de la República en el año 2012, en los próximos meses.

Ante este panorama, resulta fácil comprender el grave daño que los partidos políticos han hecho al país so pretexto de velar por sus postulados o plataformas políticas, puesto que lo que menos les ha importado es el pueblo mexicano y el destino del país. Así, es más que evidente que la nación debe buscar nuevas formas e institutos para hacer política, vinculando la sociedad con el gobierno y una excelente opción que hemos visto en la práctica es sin lugar a dudas, el Consejo de Participación Ciudadana y aunque para muchos no sea más que un conjunto de personas interesadas en los problemas del municipio, en lo particular creemos que se trata de nuevas formas de hacer política social, encaminada y comprometida con la comunidad, del Estado de México, siendo este el caso particular que nos ocupa.

### **3.4.7. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal ya cuenta, desde el año de 2004, con una ley que regula perfectamente la participación de la comunidad en los problemas y los actos de gobierno de esa ciudad, a través de la Ley de Participación Ciudadana.

Se consideró necesario que el Distrito Federal contara con una ley que regulara la participación de la sociedad en la vida política local, por lo que dicho ordenamiento constituye un ejemplo notable para el Estado de México el cual carece del mismo. El artículo 8 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, establece los siguientes derechos para los habitantes del mismo:

*Artículo 8.- “Además de los derechos que establezcan otras leyes, las y los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:*

*I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la Asamblea Ciudadana y al Comité Ciudadano de su Unidad Territorial; a la Delegación en que residan; o la Jefatura de Gobierno, por medio de la Audiencia Pública;*

*II. Ser informados sobre Leyes, Decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias relativas al Distrito Federal;*

*III. Recibir la prestación de servicios públicos;*

*IV. Presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad de la actuación de los servidores públicos en los términos de ésta y otras leyes aplicables;*

*V. Emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley.*

*VI. Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la Difusión Pública y el Derecho a la Información.*

*VII. Formar parte de las Contralorías Ciudadanas”.*

Por su parte, el artículo 10 agrega otros derechos de la ciudadanía del Distrito Federal:

*Artículo 10.- “Las y los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:*

*I. Participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana.*

*II. Integrar los órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano;*

*III. Promover la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;*

*IV. Aprobar o rechazar mediante el Plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el Artículo 16 de esta Ley;*

*V. Presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de esta Ley;*

*VI. Opinar por medio del Referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas en el Artículo 30 de esta Ley;*

*VII. Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal;*

*VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;*

*IX. Ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta Ley; y*

*X. Los demás que establezcan ésta y otras leyes”.*

Se observa que se trata de atribuciones variadas y que abarcan la totalidad de los aspectos que rodean la vida política y jurídica del Distrito Federal, por ejemplo, la fracción V se refiere a la propuesta de iniciativas de ley, reformas o modificaciones a las leyes, reglamentos u otros ordenamientos del Distrito Federal, uno de los temas torales en materia gubernamental y donde

mejor puede participar la ciudadanía a través de ideas que puedan ser el resultado de las necesidades o requerimientos diarios y que sean llevados al seno del Legislativo local para su discusión y en su caso la aprobación de los ordenamientos legales pertinentes.

Esta ley contiene otras figuras importantes como el plebiscito, mediante el cual, el Jefe de Gobierno puede consultar a los electores sobre su opinión en temas de la vida pública del Distrito Federal, por ejemplo, sobre la continuidad del mismo Jefe de Gobierno en su encargo o no, tal y como pretendía hacerlo el señor Andrés Manuel López Obrador.

La Ley en comento, se compone de cuatro Título y 135 artículos, más 6 transitorios. Consideramos que representa un verdadero avance en materia de participación de la ciudadanía en la vida política y jurídica del Distrito Federal.

### **3.4.8. LA CARENCIA DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Si bien, he señalado que los Consejos de Participación son institutos que se integran por personas de la comunidad, sin filiación política o con ella y que están regulados desde la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 64, fracción II, 72, 73, 74, 75 y 76, ya comentados, también lo es que de su lectura y análisis se desprende que dicha regulación nos resulta muy ligera y falta de estructura y profundidad política, ya que no se logra dar la importancia a los Consejos que realmente deben tener en la vida política del Estado de México, por ejemplo, mencionamos que el simple hecho de que el ayuntamiento pueda darles “juego” o participación a tales consejos nos parece que resulta inadecuado. Tal parece que el legislador quiso quedar bien con la sociedad mexiquense al plasmar estos artículos en cita, pero, a la vez, su participación e importancia quedó sujeta a la voz del Ayuntamiento.



Creo que es momento de que el Estado de México cuente con una participación más activa e incluso, agresiva, de la propia ciudadanía en los temas comunes, como son gobierno, problemas diarios, servicios públicos y las inquietudes e ideas sobre la creación y modificación de leyes o reglamentos; haciendo al respecto la siguiente diferenciación entre estos dos ordenamientos de vital importancia en el ámbito jurídico y que son la ley y el reglamento, en los cuales tendrían ingerencia vital los Consejos de Participación Ciudadana, del Estado de México, de acuerdo a la propuesta que manifiesto, siendo así:

*“Ley, es acto emanado del Poder Legislativo, y reglamento, al acto emanado del titular del Ejecutivo, aunque desde el punto de vista intrínseco, los dos actos tienen las mismas características: son generales, impersonales, abstractos y coercitivos”*<sup>71</sup>

Pero, lo anterior sólo podrá tener cabida si los Consejos de Participación Ciudadana, en el Estado de México, cuentan con una regulación jurídica adecuada que amplíe el marco de sus atribuciones, por ejemplo, no están perfectamente definidas sus facultades o atribuciones como sí acontece con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Es por esto que considero que el tema de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, tal y como se encuentran en la Ley Orgánica Municipal, resulta vago y superficial y dada la importancia que se pretende dar a tal órgano es necesario que este cuente con una regulación jurídica más completa, donde se establezcan los procedimientos mediante los cuales puedan coadyuvar con el Ayuntamiento a generar los mecanismos de participación popular, así como sus atribuciones o alcances. Por ejemplo, la posibilidad de proponer iniciativas de ley ante la legislatura estatal o de modificación a las mismas, sus correlativos deberes u obligaciones, establecer una forma de contraloría ciudadana, entre otras que sí contiene el Distrito Federal en la ley ya comentada.

---

<sup>71</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reinaldo, Op. Cit., p. 358.

### **3.4.9. PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

De acuerdo a lo que he venido manifestando anteriormente, me resta el proponer de acuerdo al sentido teórico y práctico de la investigación, que se cree mediante la reforma legal pertinente, una ley que regule específicamente la participación ciudadana en el Estado de México, tal y como sucede en el Distrito Federal, ya que ello es más que necesario para garantizar que la ciudadanía efectivamente pueda participar conjuntamente con los ayuntamientos del Estado de México en la toma de decisiones y la solución de los problemas diarios que aquejan a la comunidad, creando lazos entre gobierno y sociedad que constituyan un frente sólido que permita a los Municipios avanzar hacia la modernidad, como sucede en otras naciones como Alemania.

Partiendo de la premisa de que, quien mejor conoce los problemas diarios es la propia comunidad. Es ella la que tiene que sufrir los estragos de muchos problemas, los cuales no le permiten ese avance deseado.

Es triste reconocer que los diputados locales, federales y senadores que una vez que prometen ayudar a la gente y consiguen los votos, se olvidan de quienes los apoyaron en su momento y ahora son estos los ciudadanos quienes necesitan de soluciones a sus problemas más primarios como son: inseguridad pública, falta de empleos, carestía de los bienes y servicios básicos, falta de luz, pavimentación, drogadicción; entre otros, ya que al intentar recurrir a sus representantes populares no encuentran eco en ellos, por lo que sus necesidades se tornan una voz en el vacío. Esto aunado al triste papel que han venido haciendo los partidos políticos nos lleva a considerar la necesidad de que la ciudadanía pueda participar más activamente en la vida política de los ayuntamientos.

Además de lo anterior, es necesario e impostergable restituirle a la sociedad el derecho de participar de una manera más activa en la vida política de su Municipio, derrumbando esa vieja idea de la separación y diferencias entre sociedad y gobierno. Es el momento para que ambos vayan de la mano, trabajando juntos en el marco de sus deberes y competencias, unidos por un solo fin, el mejoramiento integral de la vida municipal, lo que ha de traducirse en bases más sólidas para el México del mañana.

De esta forma, propongo la creación de una Ley de Participación Ciudadana que tenga el nombre de: *“Ley que de Participación Ciudadana, para los Honorables Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México”* y que vendría a complementar los preceptos comentados de la Ley Orgánica Municipal, en este campo y a la vez, a fomentar la cultura de la participación de la comunidad en la vida política y pública del Estado de México a través de mecanismos políticos con fundamentos jurídicos que permitan establecer una unión de voluntades entre el ayuntamiento como principal órgano de gobierno y la sociedad mexiquense como es el caso del plebiscito, el referendo y otras más que contiene la Ley homóloga del Distrito Federal y que definitivamente, serviría como modelo para la creación de la Ley de mérito del Estado de México, con las adecuaciones lógicas y pertinentes, ya que la realidad del Estado de México varía notablemente de la del Distrito Federal.

Es imprescindible que la sociedad mexiquense participe más activamente en la vida política de su entidad, sin embargo, el marco jurídico actual limita esa participación, por lo que mi propuesta resulta viable y adecuada para darle a la sociedad la oportunidad de tener un papel más activo en las decisiones que habrán de beneficiar a todos y cada uno de los habitantes de uno de los Estados más poblados, prósperos e importantes de la República mexicana, el Estado de México.

**Lic. Sergio Octavio Germán Olivares**  
**Presidente Constitucional Municipal**  
**De Tecamac, Estado de México.**

**PRESENTE.**

**Con atención al C. Agustín Reyes Baca**  
**Director de Gobernación del H. Ayuntamiento**  
**Constitucional de Tecamac, Estado de México.**

**PRESENTE.**

**Distinguidos C. Presidente Municipal y C. Director de Gobernación del H. Ayuntamiento de Tecamac, Estado de México.**

Mediante la presente me dirijo a ustedes a fin de solicitar el favor de su atención y expresar de manera breve el que me encuentro realizando en la actualidad un **Trabajo de Investigación**, por parte de la **FES. Aragón**, dependiente de la **U.N.A.M.** referente a los **H. Consejos de Participación Ciudadana**, en el Estado de México; a lo cual anexo copias simples de lo antes referido así como de mi identificación personal y con ello pido de la manera más atenta me sean facilitados a fin de enriquecer mi investigación la siguiente información del pasado **Proceso Electoral de los Consejos de Participación Ciudadanos de esa municipalidad**:

- 1.-Bando Municipal del Ayuntamiento de Tecamac 2006-2009.
- 2.-Convocatoria para la elección de los Consejos de Participación Ciudadanos de Tecamac 2006-2009.
- 3.-Lineamientos Generales para la Elección de los Consejos de Participación Ciudadanos de Tecamac 2006-2009.
- 4.-Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana de Tecamac 2006-2009.
- 5.-Resultado Electorales Definitivos del pasado Proceso Electoral de los Consejos de Participación Ciudadanos de Tecamac 2006-2009.
- 6.-Total de formulas registradas así como del total de formulas ganadoras en esa municipalidad.
- 7.-Total de número de impugnaciones al proceso y total de las mismas que procedieron en el pasado proceso ciudadano.

Sin otro particular y seguro de su acuerdo favorable, me reitero a sus órdenes.

**ATENTAMENTE.**  
**México D.F. a 15 de Mayo 2007.**

**C. Darío Vera Martínez.**

Recbr  
15/5/07  
Dpto. Asesoría  
J. Diego Silva H.  
d. Informe

C. VICTOR MANUEL BAUTISTA LOPEZ  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL MUNICIPAL  
DE CD. NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO.  
P R E S E N T E .

*Alcald*

Distinguido C. Presidente Municipal de Cd. Nezahualcoyotl.

Mediante la presente me dirijo a usted a fin de solicitar el favor de su atención y expresarle de manera breve el que me encuentro realizando en la actualidad un Trabajo de Investigación por parte de la FES.Aragón, dependiente de la U.N.A.M. referente a los H.Consejos de Participación Ciudadanos en el Estado de México, para lo cual anexo copias simples de lo antes referido así como de mi identificación personal y con ello pido de la manera más atenta me sean facilitados a fin de enriquecer mi investigación la siguiente información - del pasado Proceso Electoral de los Consejos de Participación Ciudadana de esa municipalidad:

- 1.-Convocatoria para la elección de los Copacis, 2006-2009.
- 2.-Lineamientos Generales para la elecciones de los Copacis-2006-2009.
- 3.-Acuerdo de Cabildo por el que se da la conformación de los Copacis, 2006-2009.

Seguro de su acuerdo favorable y sin otro particular me reitero a sus órdenes.

A T E N T A M E N T E .  
México D.F. a 17 de Mayo de 2007.  
C.PD. David Vera Martínez.



## CONCLUSIONES

**Primera.-** Los investigadores no han logrado establecer a ciencia cierta si el antiguo Calpulli de los aztecas es el antecedente más remoto del actual Municipio o si se trata de una Institución que no existió como hoy se le conoce gracias a la conquista española.

**Segunda.-** Es indudable que la Institución del municipio llega al continente americano marcando la Conquista por parte de los españoles los cuales lo implantaron y donde el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, tuvo un papel trascendente, no sólo para la consolidación de Hernán Cortes como gobernante de la Nueva España, sino como el lugar donde nace la idea libertaria de México.

**Tercera.-** El Municipio ha estado presente en la mayoría de las Constituciones del país, desde la de 1812, misma que tuvo una vigencia precaria hasta la actual, del 5 de febrero de 1917.

**Cuarta.-** El Municipio actual es una organización política y jurídica de un conglomerado social vecindado en un determinado territorio de una entidad federativa o Estado y que obedece a una forma de descentralización de los servicios del gobierno local.

**Quinta.-** Los Municipios se organizan administrativa y orgánicamente de acuerdo a las necesidades de su población, sin embargo, es común encontrar a un Presidente Municipal, un síndico, regidores y demás personal.

**Sexta.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el libre Municipio en el artículo 115, lo que significa que este ente jurídico puede manejar su hacienda, dictar sus propias normas internas y crear los órganos que requiera para la consecución de sus fines.

**Séptima.-** Los tiempos actuales se caracterizan por los cambios que México ha experimentado en materia política. Actualmente, existen nuevas formas de hacer política en las que se involucran no sólo a los partidos políticos sino a la sociedad en general a través de organizaciones que le permitan colaborar estrechamente con el Gobierno en sus tres niveles.

**Octava.-** El artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que el Ayuntamiento podrá auxiliarse de varios instrumentos para la consecución de sus fines, entre ellos, los Consejos de Participación Ciudadana, es decir, la unión de varios ciudadanos mexicanos con fines políticos y sin que medie una filiación a partido alguno. Es una forma de política ciudadana.

**Novena.-** No obstante que el artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece la existencia de los Consejos de Participación Ciudadana, lo cierto es que no existe a la fecha mayor regulación jurídica al respecto, lo cual resulta increíble y absurdo ya que en el Distrito Federal, existe una ley que regula perfectamente dichos órganos de representación ciudadana.

**Décima.-** Consideramos que los Consejos de Participación Ciudadana, son instrumentos de gran utilidad, ya que sirven como puentes o vías de comunicación constante entre el Ayuntamiento municipal y la sociedad que está ansiosa de tener un papel más activo en la vida política del Municipio. Es por esto que, manifiesto que el legislador del Estado de México, no supo ser visionario sobre el papel que tales Consejos tendrían, por lo que omitió crear su regulación jurídica.

**Décima primera.-** En el Distrito Federal, los Consejos de Participación Ciudadana, han tenido un buen papel en la vida política, ya que permite que la sociedad esté presente de forma permanente y activa en la solución de problemas que involucran a dicha ciudad. Su Ley, establece figuras importantes como el plebiscito, mediante el cual, la población califica el papel de su Ejecutivo y en su caso, puede solicitar su destitución, con lo que se transparenta el gobierno local.

**Décima segunda.-** El Estado de México debe seguir los pasos del Distrito Federal en este campo, ya que la sociedad mexiquense está ávida de instrumentos y oportunidades para coadyuvar con los ayuntamientos en la solución de problemas y la toma de decisiones que redunden en mejores condiciones de vida.

**Décima tercera.-** Propongo que haya de crearse la Ley que regule los Consejos de Participación Ciudadana del Estado de México, bajo el nombre de: ***“Ley de Participación Ciudadana para los Honorables Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México”***. Para su estructura, recomiendo que se tome como modelo la Ley del Distrito Federal con las necesarias adecuaciones que requiere el Estado de México. Dicha Ley, deberá contener figuras como el plebiscito y referéndum, mediante los cuales, la sociedad podrá calificar permanentemente la labor del ejecutivo del municipal y estatal, a la vez, le permitirá participar más activamente con el gobierno municipal y estatal.

**Décima cuarta.-** Para dar una mayor certidumbre y credibilidad al proceso que conlleva la conformación de los Consejos de Participación Ciudadana, en el Estado de México, propongo que sea un órgano totalmente autónomo como lo es el Instituto Electoral del Estado de México, quien absorba conjunta o inmediatamente el proceso, toda vez que es una figura que se elige cada tres años como suele suceder con las elecciones de la entidad federativa, es decir, se eligen en ese periodo: un titular del poder ejecutivo municipal y diputados a la legislatura local; bien cabría por igual la legitimación de los Consejos de Participación Ciudadana del Estado de México, es decir, realizar una elección concurrente en el Estado de México.

**Décima quinta.-** La referida propuesta de creación de la Ley de Participación Ciudadana para los Honorables Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, conllevaría inmersa consigo los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.



**Décima sexta.-** Con la creación de esta Ley que propongo los habitantes de los ciento veinticinco municipios que conforman el Estado de México contarán con un nuevo instrumento, aun insuficiente y perfectible de participación democrática en la gestión urbana y rural, de expresión de necesidades y demandas, de vigilancia y de evaluación de la acción del poder ejecutivo municipal y estatal, de interacción de el Ayuntamiento como Órgano Legislativo del Municipio y del despliegue de la iniciativa y la creatividad de la colectividad.

**Décima séptima.-** El nacimiento de la propuesta de la presente ley, permitiría avanzar así hacia una nueva relación entre gobernantes y gobernados aunada en torno a la responsabilidad compartida entre unos y otros, de acuerdo a sus papeles en la vida política y social.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. Porrúa, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001.

CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de la Nueva España. Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1982.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1991.

DE SOLIS, Antonio. Historia de la Conquista de México. Editorial Cosmos. México, 1977.

GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Estudios Municipales, México 1986.

LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1996.

LORENZO, José Luis. Historia General de México. Tomo III. Editorial Harla, México, 1990.

MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994.

OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Editorial FOMUN. México 1981.

\_\_\_\_\_ La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1985.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999.

RIVERA MARÍN, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México. Editorial Siglo XXI, México, 1983.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 4ª, Editorial Porrúa, México, 2000.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México 1985.

SIERRA, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano. Tomo XII. UNAM, México, 1977.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, México, 8ª edición, México, 2001.

ZURITA, Alfonso. Los Señores de la Nueva España. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1987.

## **OTRAS FUENTES.**

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, P. 873.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A. Tomo XXXVII.

PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 23ª edición, México, 1996.

## LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México, 2007.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial SISTA S.A. México, 2007.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Editorial SISTA S.A. México, 2007.

LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. Editorial SISTA S.A. México, 2007.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial SISTA S.A. México, 2007.

BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 2006-2009.

BANDO MUNICIPAL DE TECÀMAC, ESTADO DE MÉXICO. 2006-2009.

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2006-2009.

CONVOCATORIA PARA LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA, DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL Y TECÀMAC, ESTADO DE MEXICO. 2006-2009.

LINEAMIENTOS EN TORNO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 2006-2009.