

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ACATLÁN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS REQUISITOS QUE
DEBE REUNIR EL PUEBLO DE SAN JUAN
ZITLALTEPEC, PARA ELEVARSE AL RANGO DE
MUNICIPIO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MARICELA ROSALES BARRERA

ASESOR:

LIC. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO

DICIEMBRE DEL 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.

DEDICATORIA

A Sabina y Guillermo, mis padres quienes sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado gran parte de su vida, me han formado y educado. A quienes nunca podré pagar todos sus desvelos, ni con la riqueza más grande del mundo.

A ti Alfredo por el profundo amor que me tienes.

A Luis Francisco por su fortaleza y constancia.

AGRADECIMIENTOS

Durante este tiempo han sido muchos los que han estado cerca de mí. A ellos mi cariño por su consideración siempre desinteresada. De particular significación es mi deuda con la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es mi gran interés agradecer a la Lic. Marisela Rodríguez Pacheco por su grandiosa amistad y valiosa ayuda en la realización de este trabajo.

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

1.1.	Antecedentes del Municipio en México.	10
1.1.1.	Proceso de Formación del Municipio Mexicano.	38
1.2.	Elementos para la Definición del Municipio.	40
1.3.	Elementos de las Tendencias lusnaturalistas.	42
1.4.	Elementos de las Tesis luspositivistas.	44
1.5.	Teorías del Surgimiento del Estado.	46
1.6.	El Estado como Elemento de Organización.	49

CAPITULO SEGUNDO.

ANÁLISIS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

2.1. Artículos Constitucionales Relacionados con el Municipio. 53

 2.1.1. Fundamento Constitucional del Artículo 115. 62

 2.1.2. Características del Municipio en México. 73

2.2. Carácter Administrativo del Municipio. 74

2.3. Carácter Político del Municipio. 76

2.4. Relación Entre el Municipio la Federación y la Entidad Federativa. 78

2.5. Intervención del Municipio en la Función Legislativa, Ejecutiva y Judicial. 80

2.6. Los Servicios Públicos Municipales. 85

 a) concepto y acepciones del servicio público.

 b) clasificación técnica de los servicios públicos.

 c) Forma de prestación de los servicios públicos municipales.

CAPITULO TERCERO.

EL MUNICIPIO COMO TERCER NIVEL DE GOBIERNO.

3.1.	El Municipio Libre Mexicano.	93
3.1.1.	El Poder Municipal, Como Unidad Básica.	95
3.2.	El Municipio y lo Regional.	97
3.2.1.	Postura del Municipio en el Estado.	99
3.3.	La Dependencia del Municipio.	102
3.4.	La Unidad Política como Criterio Formal de División Poblacional y Territorial.	103
3.5.	El Municipio como Base de Descentralización de lo Federal y de lo Estatal.	114

CAPITULO CUATRO.

LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

4.1.	La Consulta Ciudadana.	118
4.2.	Elaboración del Anteproyecto de Ley.	120

4.3. Facultad de Iniciativa del Presidente de la República.	122
4.3.1. Facultad de los Diputados Federales.	125
4.3.2. Facultad de los Senadores.	126
4.3.3. Facultad de las Legislaturas de los Estados.	128
4.4. Contenido de la Iniciativa.	136
4.4.1. La Recepción del Proyecto de Ley por Algunas de las Cámaras del Congreso y su Envío a Comisión.	140
4.4.2. El Debate Legislativo.	145
4.4.3. La Aprobación.	146
4.5. El Decreto Presidencial Promulgatorio.	148
4.6. El Derecho de Veto.	150
4.7. Publicación.	152
4.8. Iniciación de la Vigencia.	154

CAPITULO CINCO.

UN ESTUDIO DE CASO: EL PUEBLO DE SAN JUAN ZITLALTEPEC.
(perteneciente al distrito XX del Municipio de Zumpango).

5.1. Antecedentes Históricos de la Población de San Juan Zitlaltepec.	155
5.2. Organización del Pueblo y sus Colonias para Formar sus Instituciones y Construir sus Edificios Públicos.	161
5.2.1. Formación del Ejido y sus Unidades de Riego.	164
5.2.2. Servicios Públicos de la Comunidad (Zitlaltepec).	165
5.2.3. Pueblos Formados por los Ciudadanos de San Juan Zitlaltepec.	168
5.2.4. Marco Sociopolítico y Cultural.	174
5.2.5. Marco Económico de la Población.	178
5.2.6. Creación de las Instituciones Educativas de la Comunidad.	180
5.3. Génesis de las Gestiones Realizadas de la Municipalización del Pueblo.	182
5.4. Elemento Poblacional (EXPLOSION DEMOGRÁFICA) como Problema Central de San Juan Zitlaltepec.	184
CONCLUSIONES.	186
BIBLIOGRAFÍA.	189

INTRODUCCIÓN

Para el presente trabajo de investigación se hace indispensable tomar en cuenta el crecimiento de la población, el de la economía y la madurez política de nuestro pueblo, como circunstancias constituyentes del marco jurídico adecuado para plantearse en forma objetiva, que requisitos debe reunir San Juan Zitlaltepec, para ser elevado al rango de Municipio. De acuerdo con lo anterior, implica llevar a cabo una serie de reflexiones sobre la institución del municipio. Sin embargo cabe advertir que, en el enfoque de nuestro estudio hablamos de la municipalidad, como una forma esencial e irremplazable de organización sociopolítica y en tal sentido nos interesa establecer el grado de interrelación que tiene con el Estado dentro de la estructura nacional; entendiendo al municipio como la forma, natural y política, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el municipio con los otros poderes, ha de participar en su totalidad y no como subordinado al Estado Nacional, situación que acontece a menudo.

En el desarrollo del presente trabajo, la metodología aplicada incluye aspectos documentales, históricos e interpretativos que conlleven a fundamentar el contenido de esta tesis. En cuanto al planteamiento del problema hoy en día la naturaleza política y jurídica del municipio como proyecto y realidad se encuentra una vez más en la mesa del análisis y de la discusión, como elemento alternativo de funciones desconcentradas y quizá descentralizadas, que permitan la mayor eficacia tanto en la estructura política, como en el ámbito de la recaudación y ejercicios de presupuestos directamente vinculados con la ciudadanía en el marco de la realidad concreta.

La columna vertebral a partir de la cual se soporta el presente estudio, llegando a la siguiente hipótesis general el marco normativo de los artículos 40,41,115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, Bando Municipal 2007, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la primera que funcionó y respondió históricamente a situaciones precisas del pueblo mexicano hoy presenta ya una perspectiva distinta y de mayor madurez ciudadana, con base en la realidad sociopolítica actual del país en cuanto a las demás hace falta avanzar en el reconocimiento de la creación de municipio como forma de gobierno para que se le otorguen las atribuciones y funciones, que como institución gubernamental le corresponde, dando mayor efectividad y eficacia al desarrollo del federalismo.

En el primer capítulo se presentan diversas características históricas que en México conllevaron a la institución municipal.

En el segundo capítulo esta dedicado a tratar y analizar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para relacionarlos con los elementos jurídicos que el pueblo de San Juan Zitlaltepec requiere para elevarse al rango constitucional de municipio.

En el tercer capítulo exponemos al municipio como tercer nivel de gobierno, así como la dependencia que tiene del Estado.

En el cuarto capítulo explicaremos las formalidades que deben contener los pasos del Proceso Legislativo, que debe seguir el Pueblo de San Juan Zitlaltepec, para elevarse al rango Constitucional de Municipio, así como indicar cual es el órgano competente, para la creación de municipios. Otro aspecto a tratar en el presente tema es el de analizar la influencia que tiene el Gobernador en las Legislaturas Locales, situación que en algunos casos resulta perjudicial como lo es para el presente caso.

En el último capítulo analizaremos estrictamente los datos históricos de la población de San Juan Zitlaltepec, así como la organización de la comunidad y sus colonias para así poder formar sus instituciones, ejidos, edificios que actualmente lo integran y una génesis de las gestiones realizadas de la municipalidad del pueblo. Y por todo lo planteado se demuestra que reúne los elementos jurídicos a los que alude el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Bando Municipal, Ley orgánica Municipal para elevarse al rango Constitucional de Municipio.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Con el presente trabajo de investigación, consistente en emprender un análisis sobre la estructura social, política y jurídica del municipio, relacionado con los elementos propios de los requisitos que debe reunir el pueblo de San Juan Zitlaltepec, para elevarse al rango de municipio y sus implicaciones en el marco constitucional, me conduce a buscar el fundamento en la doctrina y en la realidad, sobre un proyecto que conlleve a enriquecer el federalismo integral en México, derivado de esta ruta de argumentos con base al objetivo particular consistente en analizar el desarrollo del municipio en México, en el marco socio político, en este capítulo voy a tomar como puntos de investigación las formas de organización que tuvieron algunos de los pueblos vecindados en el amplio territorio mexicano, en la medida que la información lo permita.

LAS ORGANIZACIONES AUTÓCTONAS EN MÉXICO.

En primer lugar hablaremos, de las formas simples de organización alcanzadas por el pueblo Azteca, asentado en la Gran Tenochtitlán, encontramos que, son las que más semejanzas tienen con la organización municipal en el entorno de los pueblos sometidos a su imperio mediante los tributos. En su marco histórico, más bien fueron culturas diversas en cuanto a su influencia y dominio no dejaron huella expresa de su estructura política, como la característica de una tribu, donde los señores o reyes ejercían su dominio local y sobre quienes administraban los tributos en beneficio de los Aztecas. Considerados como un imperio más organizado, pudieron tener coincidencias con la organización romana; aunque dicha semejanza es en razón de las características que los estudiosos de nuestros días les atribuyen, sin considerar que realmente estos pueblos se desarrollaron sin tener conocimiento de las categorías, ni de los preceptos que hoy manejamos para describir el fenómeno gregario del pueblo usufructuario de la altiplanicie del territorio mexicano. Admirable es la forma y tiempo de presencia de la organización Azteca, a partir de la fundación de Tenochtitlán en el año 1325, en la isleta del lago, refiriéndose al sitio donde fue encontrada un águila devorando una serpiente según lo describe la leyenda respectiva.

En tiempos subsiguientes la habilidad del pueblo guerrero, lo llevó a extender sus dominios desde el norte con los territorios originales de México, hasta las Hibueras en Centroamérica y de mar a mar, expansión que perduro hasta la llegada de los conquistadores españoles en 1519, quienes encontraron efectivamente al decir de los autores Virgilio Muños y Mario Ruiz Massieu, a un:

Pueblo guerrero dividido en dos clases: los vencedores y los vencidos, por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios y que eran acentuadas en sus civilizaciones por sus organizaciones religiosas y educativas.¹ En dicha organización político-religiosa de los aztecas, el Uei'tlatoani ejerció la autoridad en forma equiparada conocida por nosotros como el emperador², a la manera de un gobierno central, de la cual dependían las autoridades menores en el resto de las estructuras socio- políticas. En la diversidad de criterios sobre esta realidad histórica en ocasiones se ha introducido, la consideración de algunos autores refiriéndose a elementos que, a su juicio o a la vez como descriptores de la organización originaria de los aztecas, se conoce como el calpulli, datos que me inducen a presentar como un antecedente de organización asimilable, a la institución hoy conocida como municipio. Cabe mencionar que la estructura real del calpulli, es una deducción del conjunto de datos y conjeturas lógicas, como lo describen los autores citados anteriormente:

Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligada por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra *La Organización Social de los Aztecas*, señala que el calpulli tiene una doble significación y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (calpulli significa congregación de callis, casas, de ahí que Erick Thomson llame al calpulli "clanes geográficos"): pero el calpulli es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama "barrio de gente conocida o linaje antiguo". El calpulli es, pues un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo valor está en "las tierras que poseen: que fueron repartimiento de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes. En esta línea de información, el doctor Carlos Quintana Roldán, hace una descripción de los funcionarios que tenían a su cargo el funcionamiento del calpulli:

¹ Muños, Virgilio y Ruiz, Massieu Mario, *Elementos jurídicos históricos del municipio en México*, Ed. UNAM, México, 1979, p. 21.

² Quintana, Roldán Carlos. *Derecho Municipal*, 3° ed, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 46.

- *El Tlatoani, asimilable al jefe político;
- *El Teachcauh, como un administrador general del calpulli;
- *Los Tequitlatos, o capataces;
- *Los Calpizques, como recaudadores de tributos;
- *Los Tlacuilos o escribanos como cronistas del calpulli, a través de los códices.³

Sin embargo, coincidiendo con el doctor Quintana Roldan, la doctora Teresita Rendón Huerta, precisa sin lugar a duda alguna:

“El calpulli, es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”.⁴

El Municipio Colonial.

La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, así tenemos que la fundación del primer ayuntamiento fue en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, esto le asignó a Hernán Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas.⁵ De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes: una, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; otra la fundación de ciudades o de municipios españoles.

De acuerdo a las Ordenanzas⁶ de 1525, dictadas por el propio Hernán Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente.

*En cada Villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

*Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustarán a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.

³ Ibid. p. 47.

⁴ Rendón, Huerta Teresita. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 90.

⁵ Esquivel, Obregón Toribio. Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Publicidad y Ediciones, México, 1984, p. 325.

⁶ Rivera, Agustín. Principios críticos sobre el virreinato de la Nueva España y sobre la Revolución de la independencia, Ed. Secretaría de la Educación. México, 1922, p. 26.

*Se nombro a los rescatadores a quienes se prohibió comprar las mercancías que vinieran a la Villa, después de treinta días de haber llegado.

*Los nombramientos debían hacerse el 1° de enero de cada año bajo juramento.

*Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.

*La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública .

*Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa. Mientras se celebraba no debería estar la tienda abierta.

*El Consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.

*Los dueños de ganado debían tener fierro para marcarlo y registrarlo ante el escribano de La Villa.

*Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Hernán Cortés o su lugar teniente.

*El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.⁷

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

Es importante señalar que el régimen municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la ciudad de México, en donde desde 1528, se eligieron a los regidores.⁸

Por disposición de Felipe II, el 30 de junio de 1573, se estableció la venta de regidurías⁹ a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o sus descendientes así como también, en las ciudades y pueblos de españoles eran vendibles y renunciables los cargos de escribano de cabildo, los de número, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores.¹⁰

⁷ Ibidem. p. 609.

⁸ Ibidem. pp. 207 - 233.

⁹ Robles, Martínez Reynaldo. El Municipio. 3° ed, Ed. Porrúa. México, 2002 p. 85.

¹⁰ Valencia, Carmona Salvador. Derecho municipal, 4° ed, Ed. Porrúa-UNAM. México, 2003. P. 60.

La renuncia del cargo se autorizó en 1581, sólo para el primer beneficiario, en 1606 se estableció la perpetuidad del mismo. A diferencia de los cargos del municipio español que eran vendibles, los cargos en los municipios indígenas no lo eran.¹¹

Para presentar una idea sobre la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial, antes de las ordenanzas de intendentes, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal: en el vértice encontramos al virrey, quien regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador ocupaba el segundo escalón, pues tenía bajo su autoridad el conjunto de alcaldías mayores que eran un reino o una provincia; en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor; en cuarto sitio se hallaba el ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en el municipio cuya cabecera era ciudad o villa.¹²

En relación con la administración del municipio, se derivan dos categorías de cargos: el de alcalde ordinario, quien gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles y la junta de caciques o indios nobles que regía un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios.¹³

Funciones del Ayuntamiento.

El órgano de gobierno propiamente local era el ayuntamiento, entre sus funciones encontramos:

La administración de obras públicas, tales como casas de cabildo, alhóndigas, puentes y caminos; cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; atender del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas; administrar el corte y planeación de árboles; los derechos de vender carne y pan; omitir sus ordenanzas que debían ser mandadas al virrey, para su aprobación, en el término de dos años; repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, dando preferencia a los regidores, si no tuvieran ya tierras, con la salvedad de que los indios dejaran las de ellos, así como también sus heredades y pastos.

¹¹ Esquivel, Obregón Toribio. op. cit., p. 609.

¹² Robles, Martínez Reynaldo. op.cit., p. 88.

¹³ Porras, Muñoz Guillermo. El Cabildo en la República de los Españoles, El Municipio en México. 4° ed, Ed. El Colegio de Michoacán. México, 1987, p. 85.

Las Autoridades Municipales en la Colonia.

La integración de las autoridades y oficiales municipales era de acuerdo a la categoría del centro de la población; así, para la legislación indiana, se distinguieron tres categorías: Ciudades Metropolitanas, Ciudades Diocesanas y Villas o lugares.

Las autoridades y oficiales de las Ciudades Metropolitanas estaban integradas por un juez con un título de adelantad, alcalde mayor o corregidor y conjuntamente con el reglamento tenían la administración del lugar con dos o tres oficiales de la hacienda real, 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 los porteros.

Para las Ciudades Diocesanas, las autoridades y oficiales eran: ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las Villas o Lugares: era un alcalde ordinario, regidores, un alguacil, un escribano de consejo y un mayordomo.¹⁴ Es bien cierto que la integración de las autoridades y oficiales no fue uniforme durante la época colonial, por lo que solamente se describen algunas de las funciones a nivel de Villa.¹⁵ De lo anterior podemos mencionar, que cada categoría tenía su propia forma de gobierno, por lo que a continuación mencionamos algunas de las funciones de las autoridades de la legislación indiana.

Alcalde ordinario.- Era aquella persona que tenía dignidad de juez en uno o varios pueblos. En España existían diferentes alcaldes, tales como: alcalde del crimen, alcalde de grados, alcalde de mesta, de alzadas, de noche, de aguas, etc, dentro de esta tipificación los alcaldes, ordinarios eran aquellos jueces que se destinaban en cada pueblo, ya por nombramiento del rey o algún señor que su majestad, por real privilegio, le hubieran concedido la facultad de nombrarlos, por los consejos, ayuntamientos o cabildos que, por tolerancia del rey, eran nombradas cada año dos personas del mismo pueblo que supieran leer y escribir.

No podían ser electos para este cargo los oficiales reales los regidores de cabildo, o los deudores de la hacienda real, los que habían desempeñado el cargo, con la excepción de que hubiesen pasado dos años considerando su residencia.

¹⁴ Ots y Capdequi, José María. Historia del Derecho Español en América y el desarrollo Indiano, México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1995. p.143.

¹⁵ Ibidem, p.62.

Los alcaldes ordinarios podían intervenir en la política de abastos, recaudación de tributos; y desempeñar otras funciones municipales.¹⁶

Regidores.- Se ocupaban propiamente de la administración municipal, hacían cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales; las materias más importantes a las que se dedicaban eran: la de policía, abastos, reconocimiento de cargos, salud pública; es así como los regidores tenían facultades ejecutivas y legislativas. El regimiento era un impuesto anual cuyo número variaba de acuerdo al centro de población, como se ha visto, debiendo proveerse entre naturales de reinos españoles, vecinos de la localidad, bien afamados y mayores de dieciocho años. No podían ser regidores los sordomudos, los religiosos. Después se impuso la perpetuidad de los regimientos y se convirtieron en agentes de los gobernadores, alcaldes mayores o corregidores. Una disposición del monarca, en 1530, estableció que se nombrasen regidores y alguaciles indígenas para que los indios se integrasen a la institución municipal española. El cargo de regidor podía ser compatible con el desempeño de otros del municipio; así podían desempeñar otras funciones municipales.¹⁷

Alferéz.- Era el portador del estandarte real en las festividades, formaba parte del cabildo con voto, antes de los regidores; en relación a éstos disfrutaba de doble sueldo y, por ausencia o muerte del alcalde ordinario, fungía en su lugar.

Alguacil mayor.- Tenía a su cargo la función de seguridad pública y ejecutaba las órdenes de encarcelamiento y custodia de los reos confesos o presuntos. También debía hacer ronda de noche por calles y lugares públicos y sólo podía aprender a los delincuentes in fraganti.

Procurador.- Antecedente del síndico: tenía como función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Se elegían para periodos anuales o de dos años, sus gastos eran sufragados por la población.

Escribano.- Antecedente del secretario municipal y de los notarios; asentaba las actas, acuerdos y discusiones del cabildo en un libro así mismo, suscribía y legalizaba las actas, acuerdos y llevaba un libro donde se asentaban todos los depósitos de la autoridad judicial.

Fiel ejecutor.- Tenía a su cargo el reconocimiento de las pesas y medidas en la compra-venta. Además de las autoridades y oficiales citado se mencionan y se describen los siguientes cargos.

¹⁶ Muños, Virgilio y Ruiz Masieu, Mario. op. cit., p. 21.

¹⁷ Ibidem, p.34.

Depositario.- Era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrará en litigio.

Contador mayor de menores.- fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía, en las sucesiones, a los ciudadanos.¹⁸

Procurador mayor de pobres.- defendía las causas de los estratos más débiles de la población.

Obrero mayor.- Se ocupaba de que las instalaciones municipales se encontraran en buen estado.

Juez de carros .- Controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraban en buen estado y aseguraba el puntual pago de los basureros.

Juez de coliseo.- Cuidaba el buen estado del teatro municipal.

Diputado de alhóndiga y pósito.- Controlaba y vigilaba la alhóndiga y el pósito.

Estos oficiales existieron en las ciudades o municipios con mayor población, por lo que no pueden generalizar estos cargos para todos los municipios. De esta forma las primeras leyes fundamentales fueron las ordenanzas expedidas por cada ayuntamiento. Con posterioridad, desde España, Felipe II en 1573 expidió las Ordenanzas de Población precisamente para regular la fundación de pueblos y ciudades, instituyendo los consejos municipales como forma expresa de gobierno.

De esta manera se afirma que el primer órgano de gobierno, establecido en territorio de la nueva España. Fue el ayuntamiento o cabildo. En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades, pero posteriormente los puestos edilicios fueron resultados de ventas, elementos que truncaron el carácter democrático del ayuntamiento.¹⁹ En esta época colonial, las ordenanzas municipales estaban sujetas a la conformación de la corona en forma directa o mediante un representante, y años después el rey también confirmaba las ordenanzas municipales y el resultado de las elecciones de alcaldes ordinarios., por lo que aparece la figura del intendente el cual presidía el cabildo en cada provincia, dictada por las Ordenanzas de Intendentes de Carlos II, el 4 de diciembre de 1786.²⁰

¹⁸ Ibidem, p.35.

¹⁹ Ibidem, p. 28.

²⁰ Valencia, Carmona Salvador. op. cit., p.118.

La Hacienda Municipal en la Colonia.

Ante las funciones, atribuciones que tenía el municipio en relación a la vida local, necesitaba de recursos económicos, financieros para solventar los gastos de administración, gestión, para tal efecto tenía bienes que se dividían en dos clases: los comunes y los propios.²¹

Los primeros eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos, tales como las fuentes, plazas donde se realizaban las ferias, los mercados, los lugares de reunión del ayuntamiento, los arenales de la rivera de los ríos, los lugares donde se efectuaban las carreras de caballos, los montes y las dehesas, así como también, los lugares que eran otorgados para el bien comunal. Si bien es cierto que los bienes comunes no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio, por el hecho de ser administrados en forma directa por Hernán Cortés, y más adelante se constituyeron en una forma de distribución de la riqueza.

Los bienes propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o se administraban directamente por el municipio dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que sólo contribuyeran a fin de cubrir el déficit restante. El arrendamiento de bienes propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año se debía rendir cuenta de los ingresos y egresos en el fondo de los bienes propios.

Cuando el producto de éstos no bastaba para cubrir los servicios públicos, se acudía a los arbitrios, que solían consistir en: impuestos derivados de una obra determinada o de servicios, contribuciones formadas por requerimiento real ante un hecho específico.²² Como indica el maestro Miguel Macedo, el municipio colonial era, evidentemente, una institución que fue regulada por las ordenanzas de Hernán Cortés, así como también las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias, las ordenanzas de intendentes, Las Leyes de Recopilación de Indias y la Constitución de Cádiz.²³

²¹ Muños, Virgilio Y Ruiz Massieu, Mario. op, cit., p.22

²² Quintana, Roldán Carlos. op, cit., p. 46.

²³ Robles Martínez, Reynaldo, op, cit., p.100.

El Municipio a Través de la Legislación Estatal.

No obstante que la legislación federal omitió al municipio como institución bajo su tutela jurídica, el federalismo clásico consagrado en las Constituciones de 1824 y 1857 situó al municipio como institución de derecho local, es decir regulado y normado por la legislación de entidades federativas. Para dar una idea sobre el marco jurídico, atribuciones y organización del municipio en el siglo XIX, tomaremos como ejemplo el caso de los municipios del Estado de México, que son ilustrativos de lo que mayor o menor medida, sucedía en todos los Estados del país; esto descrito a través de dos obras de gran importancia: Directorio para los Ayuntamientos, escrita por León Portilla y el Manual de los Presidentes Municipales, de Cosme Garza García.

De acuerdo con Miguel León, después de la promulgación de la Constitución de 1824, los ayuntamientos del Estado de México continuaron observando las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico y administrativo, entre los cuales estaban tanto las ordenanzas del rey Felipe V, en noviembre de 1728, como las de 1813; como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano dictado el 29 de diciembre de 1821 y la orden del 30 de marzo de 1822.

Ordenanzas del rey Felipe V, en noviembre de 1728, dispuso que los cabildos y las elecciones se hicieran en las casas del ayuntamiento y no en otras partes, como tampoco en las casas de los gobernadores, de igual forma Felipe IV ordenó que los gobernadores y sus tenientes escriban en papel suelto sus votos o firmaran en blanco.²⁴ Ordenanzas de 1813, se le conoce como la Constitución de Cádiz, fue de gran importancia la participación de Miguel Ramos y Arizpe, como representante de las provincias de oriente, incluyendo el tema de los ayuntamientos en el capítulo primero, con toda la regulación para su estructura, sus funciones y responsabilidades siempre bajo la estructura de las diputaciones provinciales, de los cuales abarca 15 artículos a partir del 309, hasta el artículo 323.²⁵

Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano de 1821 y 1822, con la consumación del movimiento armado de independencia, en el territorio correspondiente a Nueva España, se dio un proceso de luchas ideológicas entre los que querían el sistema monárquico y otros querían la dinastía de los Borbones, que consistía en que el intendente tenía que asistir al cabildo de cada provincia.

²⁴ Lee, Benson Nettie, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, Ed. El Colegio de México. México, 1955, p.17.

²⁵ Ibidem, p.18.

En este ambiente la Junta Provincial de Gobierno, con base en lo acordado en el Acta de Independencia firmada el 28 de septiembre de 1821, se iniciaron las discusiones sobre el documento conocido como el Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano, en el mencionado escrito se encuentra la figura de los ayuntamientos con notoria influencia sobre la estructura política, tal como se desprende del texto de los artículos siguientes:

Artículo 8.- Regulando sobre los extranjeros que merecen reconocimientos, el emperador recibirá informe de los ayuntamientos;

Artículo 24.- En el se determina la elección de ayuntamiento para 1823;

Artículo 54.- Donde se establece la supremacía de los jefes políticos para supervisar el funcionamiento de los ayuntamientos.

Artículo 88.- Regula la relación entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales;

Artículo 91.- Se establece la subsistencia con sus atribuciones de los ayuntamiento de las capitales de provincia y en los lugares que se determine por las diputaciones provinciales, los jefes políticos;

Artículo 92.- La existencia de uno o dos alcaldes a juicio de las diputaciones y jefes políticos, en poblaciones que carezcan de idoneidad;

Artículo 93.- Obligaciones de las diputaciones y jefes políticos para cumplir lo determinado en los artículos precedentes;

Artículo 94.- La presencia del cura o vicario junto con los funcionarios mencionados;

Artículo 95.- La inspección de los ayuntamientos por parte de los jefes políticos;

Artículo 96.- El uso de la conciliación por parte de los alcaldes para conservar el orden público y promover el bien, y

Artículo 98.- La atribución a los jefes políticos de la demarcación y límites de los territorios para su inspección.

De esta manera el proyecto, al decir de Fernando Tena Ramírez,²⁶ fue resultado de los acontecimientos que, llevaron a la firma del Acta de Independencia entre don Agustín de Iturbide y de don Juan de O´Donojú, como una forma de concretar lo determinado y establecido en el Plan de Iguala.²⁷ Iturbide aparece como el personaje efímero, que daría continuidad al movimiento Independentista como el régimen imperial, en el territorio recién emancipado del gobierno Español conforme al contexto y secuencia de los acontecimientos. Este proyecto se aprobó en medio de discusiones muy encontradas y excluyentes entre sí. Siendo así la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de octubre de 1824, Artículo 161 fracción I deja a los Estados la obligación:

I.- De organizar su gobierno y administración anterior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva; dejando así la posibilidad de los Estados para organizarse en lo interior y también deja subsistente la personalidad de los municipios. En este contexto el Plan de la misma Constitución mencionada nos dice en el punto dos, párrafo primero, contiene: Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

Por decreto del Congreso del Estado de México, expedido el 9 de febrero de 1825, se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos, entre cuyas disposiciones se establecía que no debía haber corporación municipal en los pueblos donde hubiera menos de 4,000 habitantes, a excepción de las cabeceras de partido; estos ayuntamientos se componían de cuatro alcaldes, dos síndicos y catorce regidores; los que pasaran de este número, sin llegar a los 10 mil habitantes, tendrían ocho regidores. En la capital del Estado se crearon siete alcaldes, dos síndicos, y dieciséis regidores. Se nota que en esta época los presidentes municipales además de sus funciones fungían como jueces conciliadores denominados.

Es entonces que la Constitución de 1824 no terminó con las pugnas de los liberales y conservadores, teniendo por un lado al doctor José María Luis Mora, quien pugna principalmente por la supremacía del gobierno en los diferentes niveles de gobierno establecidos legalmente a través de la historia.

²⁶ Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 37ª, edición. Ed. Porrúa. México 2005 p.121.

²⁷ Ferrer, Muños Manual. La Formación de un Estado Nacional en México, Ed UNAM, México, 1995, p.16.

Por otro lado tenemos la línea conservadora de Lucas Alamán, el cual se expresa abiertamente en contra de la Federación, de los ayuntamientos: “Estamos decididos contra la federación; ... lo que se llama elección popular, mientras no descansa sobre estas bases”.²⁸ En medio de la lucha ideológica de las corrientes ya mencionadas, aparece la corriente de los moderados, surgidos de los reformistas de la cual se dan las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de septiembre de 1835.

De estas bases la número 10, contiene el siguiente texto:

El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación.

Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca el bien y prosperidad de los departamentos y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización;...Como consecuencia del documento del mérito, surge uno nuevo conocido como: las leyes Constitucionales, publicadas el 30 de diciembre de 1836 por el presidente interino don José Justo Corro. que hace referencia en la Base Sexta de los artículos 14, fracción VII; 22; 23; 24; 25; 26 y 30 desde el punto de vista una función administrativa expresa:

Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales;...

Fracción VII. Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y de los reglamentos de policía interior del departamento.

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos y que tengan ocho mil. 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.

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.

²⁸ Tena, Ramírez Felipe, op, cit., p. 199.

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

I.- Se 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.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad, comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales, 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, reparación de puentes, calzadas, caminos, de la recaudación e inversión de los propios, arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria, comercio, auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad, el orden público de su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practica las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, velar sobre la tranquilidad, el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales, prefectos, las exenciones de que gozarán los demás. Es a partir de esta época, con motivo de estos acontecimientos en el ámbito nacional con fundamento en las disposiciones legales emitidas en la península que: los ayuntamientos se convierten en ejecutores de las autoridades departamentales de las diputaciones, perdiendo su personalidad y autoridad, otra forma para mantener la soberanía en el pueblo, mediante una organización local, sin perder la relación con el gobierno del centro.

En este sentido existen documentos como prueba de la percepción personal sobre la relegación de los ayuntamientos y su aceptación de facto, sin incluirlos en la estructura de gobierno:

En primer lugar el proyecto de reforma de 1840, que se identifica como reforma constitucional, pues en las convocatorias respectivas había falta de claridad en cuanto a que, si la reforma se llevaría a cabo sobre las leyes de 1936 o bien sobre la Constitución de 1824. Sin embargo en el texto del proyecto en comento, existen las siguientes referencias sobre los ayuntamientos o municipios.

Artículo 16.- Son obligaciones particulares del ciudadano:

III.- Desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuere nombrado, sino es que tenga excepción legal calificada por la autoridad a quien corresponda según la ley.

Artículo 19.- La vecindad se gana por residencia continua de dos años en cualquier población manifestando dentro de ellos a la autoridad municipal la resolución de fijarse, y estableciendo casa, trato, o industria provechosa.

En forma directa el documento referido, incluye en su Sección Cuarta el tema de los ayuntamientos con el siguiente texto en los artículos 146 al 151:

Artículo 146.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los puertos de mar, y en las demás poblaciones numerosos que designen las Juntas departamentales.

Artículo 147.- Los ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número de las mismas Juntas departamentales señalen a cada uno, oyendo a los Prefectos y Subprefectos en su caso.

Artículo 148.- Los Regidores y Síndicos serán nombrados popularmente, y cada uno será el inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del ayuntamiento, en el ramo que lo destine la Junta electoral respectiva.

Artículo 149.- Para ser Regidor o Síndico se requieren las mismas cualidades que para Sub-prefecto.

Artículo 150.- Los ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años, y estará á cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas:

La policía de salubridad, comodidad y ornato; el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casa 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; de la recaudación é intervención de los propios y arbitrios; finalmente, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio; todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 151.- En ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores, ni facultad alguna judicial.

Artículo 156.-En los pueblos en que no haya ayuntamientos, los jueces de paz reunidos, por sí solos, donde no haya muchos, ejercerán también con sujeción al Prefecto o Subprefecto, las funciones municipales que les designen según lo exijan las circunstancias de cada pueblo.

Durante este vaivén de acontecimientos legales, durante el contexto nacional y en especial sobre la vida del ayuntamiento, la referencia que hace el diputado José Fernando Ramírez al proyecto de reformas de las leyes Constitucionales, excusándose para integrar la comisión encargada del proyecto de reformas constitucionales en los términos siguientes:

Con tal objeto indiqué, como uno de los medios más eficaces para conseguirlo, que por nuestra parte mostráremos un desprendimiento generoso, dejando en libertad a los pueblos para que resolvieran la cuestión pendiente y fundamental, de nuestra misión legal, lo que fácilmente podía hacerse por el órgano de las Juntas departamentales, que oyendo á las autoridades municipales, y estas á los vecinos ilustrados de sus respectivos territorios, formarían una opinión la más aproximada a la voluntad general en la idea en que conviniera la mayoría de las juntas.²⁹

En este sentido, cuando hace referencia en su voto particular a los departamentos, en forma por lo demás clara, el diputado mencionada incluye la siguiente expresión:

“Los ayuntamientos serán nombrados popularmente”.³⁰

Continuando con el análisis de los documentos importantes promovidos a nivel constitucional en la historia de México, hago mención a los proyecto de las Bases Orgánicas de la República Mexicana emitido por el presidente provisional Antonio López de Santa Anna, el 12 de junio de 1843, ya que sobre el municipio sólo se reconoce su funcionamiento en su papel de recaudador de impuestos, tal como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 4°.- El territorio de la República mexicana se dividirá en Departamentos, Distritos y municipalidades...

²⁹ Ramírez, José Fernando. Introducción al Voto Particular al Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales, en Tena, Ramírez Felipe, op, cit., p. 287.

³⁰ Ibidem, p.302.

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de la asambleas departamentales:

X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Por lo anterior, una vez más lo deduce que, efectivamente los municipios se consideraban de facto en su existencia, pero al margen de su estructura de gobierno de la república, circunstancia que, a la postre contribuyó al empobrecimiento de la naturaleza y funcionamiento de los municipios como forma de participación de los ciudadanos en el gobierno que es suyo, y a la vez representaron siempre la forma de autonomía gubernamental, aunque llegará el momento de interpretarse como un mecanismo o forma de separación política.

En este ir y venir de proyectos, planes y bases constitucionales, se encuentra el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgada por Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856, documento que a su vez hace referencia a los municipios de facto, en el artículo siguiente:

Artículo 28.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste.

Dando así el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, promulgado por el emperador Maximiliano de Hamsburgo el 10 de abril de 1860, pues en dicho documento al dedicar varios de sus textos normativos al municipio, se perciben intentos por devolver su importancia y funciones, de los siguientes textos.

Titulo IX De los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades.

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

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

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los prefectos en cada departamento, salvo a rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de ser.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I.- Presidir los ayuntamientos.

II.- Publicar comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos ó disposiciones superiores de cualquier clase.

III.- Ejecutar en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

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

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

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

Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente, nombrará un letrado que sirva de asesor á los alcaldes y ejerza las funciones de Sindico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

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

El Municipio en el Siglo XX.

Al juntarse las diferentes ideologías políticas que, para los inicios del siglo XX, ya han permeado a las organizaciones y a muchos ciudadanos mexicanos, como el resultado del largo tiempo de la dictadura del general Porfirio Díaz, aún cuando había alcanzado logros en materia de economía y avance tecnológico; el ámbito político ya enrarecido, como las entrañas de un volcán, mediante un estruendoso movimiento, gestado en las ideas liberales de los hermanos Flores Magón, de Camilo Arriaga, de Francisco I Madero entre otros, y aunadas a las injusticias de materia laboral, en la industria minera y textil; así como en la explotación de la tierra, elementos todos que fermentaron con el proyecto de un documento con carácter constitucionalista.

En agosto del año 1900, Camilo Arriaga envió su invitación al Partido Liberal, cuyo congreso se celebró en la ciudad de San Luis Potosí el 5 de febrero del año siguiente las resoluciones allí adoptadas fueron predominantemente políticas; lucha contra el clero, libertad de prensa, libertad municipal.³¹

El comentario anterior se corrobora con el contenido del Programa del Partido Liberal Mexicano, dado a conocer en San Luis Missouri el 1° de julio de 1906, con enumeración de los puntos constitucionales que, requieren de reformas, en especial:

“Acuerdo 46.- Sobre la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.

En esta misma línea de pensamiento y de propuestas, se encuentra el Plan de San Luis Potosí, dada a conocer por Francisco I Madero quién lo elaboró y firmo el 5 de octubre de 1910, en él se hacen menciones en párrafos diversos sobre el tema municipal; así en su párrafo tercero, se pronuncia en contra de la designación de las autoridades municipales por parte del Dictador, refiriéndose obviamente a Porfirio Díaz. De igual manera en el punto tres de su plan expresa el compromiso de que, al triunfo de la revolución, se formará “ una comisión de investigación, para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.”

Con especial importancia en el punto 4 de su plan, Madero incluye lo siguiente:

³¹ Tena, Ramírez Felipe. op. cit., p.722.

4°.- Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la Republica, el principio de No Reección del Presidente y Vicepresidente de la república, Gobernadores de los Estados Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas. Al considerarse controlados los movimientos revolucionarios ocasionados por las inconformidades de la sociedad, en dicha desigualdad de fuerzas y tácticas aparece el Plan de Guadalupe, que fue firmado por el grupo de jefes y oficiales que apoyaban a Venustiano Carranza, el 26 de marzo de 1913, sobre la idea legalista de la situación de nuestro país.³² Al Plan original de Carranza le hizo una segunda adición el 12 de diciembre de 1914 en la ciudad de Veracruz, sobre las cuales Carranza expidió, en cumplimiento de las mismas, una serie de leyes complementarias y con carácter de cumplimiento al Plan de Guadalupe Entre ellas se encuentran las siguientes:

Ley del Municipio Libre, en simultaneidad con la del Divorcio de 25 de Diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Obrera del 6 de enero de 1915; la de reformas al Código Civil de 29 de enero de 1915, y la ley de abolición de las tiendas de raya del 22 de junio de 1915.

Sin embargo como un homenaje de reconocimiento y de recuperación a la estructura municipal acorde con el sentir de los pensadores de la época, Venustiano Carranza, una vez convocado y establecido el constituyente de 1917, en su mensaje como primer Jefe expresa en el párrafo siguiente:

Partiendo de este concepto, que es el primordial, como dije es el que tiene que figurar en primer término, marcado el fin y objeto de la institución de Gobierno se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos, se terminarán hábitos, costumbres sociales y políticas, es decir, procedimientos de Gobierno que hasta hoy no han podido fundamentarse, debido a que sí el pueblo mexicano no tiene la creencia en su pacto social en que reposa toda la organización política... se comprende que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar. Con este preámbulo, el presidente Venustiano Carranza, pretendió satisfacer las inquietudes que, los mexicanos concientes de la necesidad de recuperar la figura municipal, se había propuesto retomar. Así se presenta este tema, como uno de los principios rectores en sus movimientos ideológicos y revolucionarios.

³² Mújica, Francisco J., citado en Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 807.

De esta forma el mensaje en comento, también reservó un párrafo expreso para el tema del Municipio, que a la letra dice:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, si no que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondo y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gobernadores...”

Una forma práctica y directa que en relación con el tema municipal fue necesaria expresar en este mensaje, se plasmó en el proyecto de texto constitucional del mismo Venustiano Carranza, presentado ante el Congreso Constituyente, del que se pueden extraer los siguientes artículos:

Artículo 31.- Son obligaciones de todo mexicano: ...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

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

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1°.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2° Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

Del artículo antes mencionado, es importante retomar lo relacionado con la extensión territorial y número de habitantes por que en la Legislación Local ambos elementos son requisito para que los pueblos se erigen en Municipios.

En los párrafos anteriores de mensaje y en los textos particulares del proyecto que, Venustiano Carranza presentó al Constituyente se sustentará la realidad de una perspectiva general sobre el municipio, pues es importante también mencionar que el proyecto se elaboró en medio de una diversidad de objetivos entre las fuerzas ideológicas y políticas que, se multiplicaban en los años 1811 hasta 1816, tal como aconteció en la comuna de Morelos al decir de Adolfo Gilly,³³ cuando describe los acontecimientos entorno a las acciones de Emiliano Zapata y el Plan de Ayala, dándoles una característica socialista; el movimiento del norte con Pascual Orozco y el Plan de la Empacadora, o bien los movimientos de antiguos jefes porfiristas como Bernardo Reyes y Feliz Díaz³⁴ y sobre todo del movimiento Constitucionalista.

En este mundo de ideologías políticas tan dispersas, el proyecto, sobre el Municipio, fue presentado ante el constituyente de Querétaro, cuyos integrantes llevaron a cabo la programación para su discusión y en su oportunidad la votación sobre dichos temas, hasta el final de las sesiones y en forma por demás presurosas, como se puede desprender del Diario de Debates.

Así es como en el Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 – 1917, da testimonio sobre la secuencia y discusión del tema Municipal muestra de la reticencia del Constituyente, es haberlo dejado hasta la relación correspondiente a la 52° sesión ordinaria, celebrada en el teatro de Iturbide, la tarde del Sábado del 20 de enero de 1917, y en dicha acta se relata en el punto número uno, segunda parte que, se fijará fecha para la discusión de los dictámenes relativos al artículo 115 Constitucional. Con base en el orden del día, en la sesión se presentan por voz del C. Secretario Lizardi, en primer lugar para la 2° Comisión, una adicción al artículo 115, firmada por los Diputados Ismael Pintado Sánchez, Rafael Vega Sánchez y 11 firmantes más.

En 2° Comisión integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, sobre el artículo 115, que incluye tres bases: la primera sobre la administración del Municipio Libre por el Ayuntamiento de elección popular sin autoridades intermedias; la segunda sobre la libre administración de la hacienda municipal y la tercera sobre su personalidad jurídica.³⁵

³³ Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida. México, Ed, Era, 1996, p.261.

³⁴ Tena, Ramírez Felipe. op. cit. p. 805.

³⁵ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 – 1917, Edición de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la de la Revolución Mexicana, T. II, P. 687.

A continuación en el diario de debates se transcribió el texto, que la 2° Comisión presentó al Congreso, para su discusión reservada para el 22 de enero de 1917; pero que de hecho se llevó a cabo hasta el miércoles 24 de enero de 1917. En la sesión, se tomó como base el texto de las tres fracciones y en especial la segunda fue la que motivó la discusión central del constituyente, al grado de que tuvo que programarse una sesión especial nocturna, ya que en el texto se menciona que se “recaudarán todos los impuestos”, esto dio pie a una diversidad de opiniones entre los diputados Márquez Josafat, Rodríguez González, Martínez de Escobar Andrade, con los diputados Hilario Medina, Heriberto Jara como miembro de la Comisión, los diputados Álvarez José y Cepeda Madrazo.

Finalmente el lunes 29 de enero de 1917, de parte de la 2° Comisión se presentaron las adiciones y modificaciones sugeridas por los constituyentes a la fracción II del artículo 115, con todos los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, emitieron un voto particular bajo el siguiente texto:

Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley. Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con lo económico debe comenzar con la solución de ésta última fase, y si no se puede así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión, Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea acatada, tenga alguna defensa. Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos estos de una manera genérica.

Dejados al municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos; pero con el objeto de hacer la situación de ellos más bonancible el Estado deberá entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que él mismo recaude en la municipalidad respectiva.

Esto parece de justicia; y en cuanto a la cantidad a que debe ascender esa parte que el Estado entregue al municipio, aparecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al 10% lo cual junto con los ingresos propios de los ramos municipales, será indudablemente bastante para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasta la fecha.³⁶

A partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se deja en clara la inclusión de municipio libre, “como forma de organización política y administrativa,”³⁷ aún cuando la determinación jurídica sólo prevea aspectos administrativos, situación que posteriormente es superada con la adición sucesiva de mayores elementos de identificación con el concepto-realidad del municipio.

Renovación del Ayuntamiento

No cabe la menor duda que la renovación del ayuntamiento era un acto solemne; de acuerdo a la ley del 14 de diciembre de 1871 del Estado de México que describe el acto de la siguiente manera “El día primero de cada año a las 9 de la mañana, en cada municipio se reunirán en la sala del cabildo el ayuntamiento que finaliza y el elegido, aquél tomará, a éste la protesta, pero antes de presentarlo, los miembros del nuevo ayuntamiento deberán exhibir sus credenciales, las cuales serán expedidas por el consejo del distrito respectivo”.

“Durante el acto de la protesta todos los consejales deben de permanecer de pie, a excepción del funcionario que la toma. Concluido la ceremonia, del que se levantará documento y firmarán ambos ayuntamientos, el nuevo tomara posesión y así terminando el acto, el Presidente saliente entregará al entrante con riguroso inventario, el archivo, muebles, útiles y enseres que correspondan y sean de la propiedad del mismo ayuntamiento, todo esto se hará constar en la misma acta de renovación, la que firmarán ambos ayuntamientos. Se sacarán copias certificadas que se remitirán a la jefatura política que corresponda, con un oficio en el que el Presidente participe que el ayuntamiento ha quedado instalado conforme a la ley, aún cuando el jefe político haya presenciado todo el proceso”.

Los cabildos.

Si entendemos al cabildo como el acto de reunión de los consejos municipales, éstos tenían normas que era menester que respetaran, entre las cuales se puede mencionar: la obligatoriedad de celebrar cabildo por lo menos una vez a la semana:

³⁶ Ibidem, p.1065

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Original del Artículo 115 en 1917.

su objetivo era tratar los puestos municipales para su propia conservación, buen orden y progreso por lo que se requería la asistencia de todos los concejales, fueran éstos ordinarios, extraordinarios o secretos.

Las sesiones duraban todo el tiempo necesario para ventilar los asuntos y se prohibía, estrictamente, abandonar la sesión; las votaciones se hacían ordenadamente, sin alterar la voz, ni producir palabras disonantes. Se permitía que cualquiera de los concejales variara su voto, pero sin levantarse de su asiento, pues si se hubiera parado, no podía variar su voto. Se detallaban las formas que debían observarse en las sesiones de cabildo abierto, público, ordinario extraordinario, por lo que podemos deducir que todo estaba reglamentado.

Atribuciones del Ayuntamiento.

De acuerdo a las competencias que tenía el jefe político, podía creerse que los ayuntamientos tenían que ver poco con la vida local, sin embargo, al revisar sus atribuciones, nos damos cuenta de su importancia y podemos ver que tenía más atribuciones que en la actualidad.

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las siguientes:

- Atender en todo lo relativo a la policía de salubridad, a la comunidad en lo material y el ornato de la ciudad, Villa o pueblo en su demarcación.
- Promover la construcción de calzadas, puentes y caminos que fueran necesarios, así como también velar por la conservación de los que existían.
- Promover la desecación de pantanos, cuidando que se diera corriente a las aguas estancadas e insalubres.
- Disponer la limpieza de las calles, plazas y mercados.
- Cuidar de que hubiera panteones y cementerios bien situados.
- Procurar que las bebidas o alimentos no estuvieran dañados no convirtieran sustancias nocivas a la salud.

- Prohibir que en la botica se expendieran drogas o medicinas rancias y adulteradas.
- Promover y proteger en lo posible los adelantos de la agricultura, industria y comercio.
- Hacer que todo establecimiento de comercio usara pesas y medidas exactas.
- Procurar que las calle quedaran, rectas, empedradas y alumbradas.
- Velar por la conservación de los montes y arboledas, haciendo que los plantíos fueran cuando menos el doble de corte o destrucción de árboles, para evitar que se agotaran.
- Cuidar que la población estuviera bien abastecida de agua potable y promover la construcción de fuentes en donde las hubiera.³⁸
- Cuidar que los letreros de las casas de comercio fueran los correctos.
- Cuidar de la exacta y eficaz recaudación de los fondos y que su distribución fuera justificada.

Ayudar en caso de epidemia, al consejo de salubridad, y vigilar que se cumplieran todas las leyes reglamentarias y disposiciones del gobierno, ejerciendo con oportuna actividad los actos de policía propios al orden público que por las leyes fueran encomendadas.

Prohibiciones a los ayuntamientos.

- Así como tenían atribuciones, a los ayuntamientos se les prohibía:
- Instaurar litigio, si no era con licencia del gobierno.
- Celebrar sesiones, si no era en la casa capitular o en la que designara el gobierno en su caso.
- Permitir que en la sala de cabildo se verificaran otras reuniones.
- Prestar a persona o corporación, valor, alguno, muebles o cualquier otro objeto que fuera del municipio.

³⁸Martínez, Cabañas Gustavo. op, cit, p.89.

- No podían hacer donativos de los propios o arbitrios.
- No podían establecer gastos ordinarios, decretar extraordinarios, errar destinos, ni dar jubilaciones, así como tampoco hacer donaciones.
- No podían conceder licencia a los empleados por mas de un mes, sin permiso del gobierno.

De acuerdo con estas atribuciones, el municipio decimonónico era de carácter administrativo; si esto era así en el terreno de la práctica, en el ámbito teórico liberal se sostenía la misma tesis. A manera de ejemplo se cita el pensamiento de José María del Castillo Velasco:³⁹ “Al gobierno corresponde todo lo relativo al interés Nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho común: a los ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal”.

“Hoy no esta la política afianzada en las instituciones municipales, si no en las leyes fundamentales del Estado, ni en la conquista alcanzada por tal o cual pueblo y obtenida por la vía del privilegio, sino el régimen común. Los poderes públicos están exclusivamente encargados de mantener el orden constitucional, y los ayuntamientos de velar por los intereses comunales. La política es lo general, y lo general pertenece al supremo de la nación”.

“El carácter pues de los ayuntamientos en nuestros días, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas expiraron desde que cesaron de combatir con la turbulenta nobleza o el despotismo real y desde que las garantías positivas de la libertad se colocaron en el más alto y distinguido asiento”.

“Empeñarse en defender la necesidad o la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal sería un delirio tan grande como sostener que entre las instituciones políticas y las administrativas no debe haber consonancia, o negar que el tiempo ha corrido, y que la sociedad ha cambiado. Ni tampoco sería digno de alabanza el pensamiento de resucitar una institución de la edad media dejando a las demás olvidadas en su sepulcro, ni las leyes y costumbres muertas en la memoria de los hombres pueden volver a la vida sin evocar las generaciones que el tiempo barrió de la faz de la tierra”.

³⁹ Del Castillo, Velasco José María. Prohibiciones a los Ayuntamientos. Ed. Porrúa. México, 2002, p.87.

Los Puestos Municipales y sus Funciones.

El Presidente: Era considerado como jefe de la corporación, dirigía los cabildos e inspeccionaba el fiel cumplimiento de las comisiones de los regidores en los respectivos ramos y era responsable de toda comisión que se advirtiera, así como también de todo abuso que se cometía. Debía cuidar la puntual asistencia de los regidores a los cabildos y podía multar a los que faltasen a la sesión. Era el fiscal de las operaciones de las comisiones y cuidaba que los comisionados fueran eficaces.

Era el conducto de comunicación entre las autoridades superiores y el ayuntamiento; a él se dirigían todas las comunicaciones, solicitudes o escritos en los asuntos municipales señalaba los trámites y en lo general, era el encargado de vigilar el estricto cumplimiento de los preceptos de las ordenanzas municipales y de todas las disposiciones emanadas de toda autoridad superior.

El Síndico: Tenía la obligación de defender los intereses del común; cuidar la hacienda municipal e informar a la corporación; dilucidar los puntos que se refieran al negocio del municipio; asociarse a todos los comicios, aunque no perteneciera a alguno; daba su voto y opinión al consejo. Representaba al ayuntamiento en los juicios de conciliación. Era nombrado como fiscal de la tesorería y por ello cuidaba que el tesorero cumpliera los aspectos contables del municipio.

Las Comisiones: Estaban a cargo de un regidor, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: comisión de aguas, alumbrado, abastos, alojamiento, puentes, caminos de cárcel, de diversiones de instrucción pública, de mejoras, materiales y obras públicas etc.

El Secretario: Durante el gobierno centralista y mediante la ley del 20 de marzo de 1837, se creó el nombramiento de los secretarios del ayuntamiento, pues anteriormente era común turnar a los regidores para el desempeño de este cargo. Era nombrado por acuerdo de cabildo suspendido o destituido, así como los demás empleados por causa justificada.

Solamente tenía derecho de hacer uso de la palabra en el cabildo para informar, leer el acta de sesión y recopilar los votos del cabildo.

EL Tesorero: La misma ley del 20 de marzo de 1837, antes citada, previno que los ayuntamientos tenían la libertad de nombrar alguna persona que bajo la responsabilidad de los mismos ayuntamientos, guardara los fondos de propios y arbitrios.

1.1.1. PROCESO DE FORMACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO.

El Estado organiza jurídicamente a las sociedades menores, como las conyugales, las familias, las aldeas, ahora bien cabe preguntarse ¿Esa sociedad política llamada Estado es lo mismo que el municipio histórico,⁴⁰ que tiene el mismo cometido establecer el proceso de organizar al individuo y a la familia?. En virtud de la unidad Nacional de la determinación del espacio y del tiempo; esto ocurrió históricamente entre 1823 y 1827, cuando algunos estados se autodeterminaron sobre la base del voto favorable de sus respectivos ayuntamientos. De manera parecida, los autores patrios antes del municipio hablan de comunidades que se elevan por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.⁴¹ Esto por lo que se refiere a los aztecas; pero otro tanto se supone que ocurrió entre los mayas y otras comunidades precortesianas.

El proceso sociológico que se sigue hasta la aparición de un municipio y otra cosa, muy diferente, es el momento y el cómo surge en un espacio dado y en un tiempo determinado, debido que el municipio es una creación del efecto del proceso natural de la tendencia del agregamiento de los seres humanos, partiendo del principio de la sociabilidad humana, y bien rechaza la idea de que el Estado se forma a través de una evolución lenta de familias, si sostiene que el paso inmediato de la comunidad es una sociedad apta para constituirse la cual implica organización, unidad e identidad.⁴² El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en un abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto a la formación del municipio. La materia relativa al proceso, no fija sino los pasos naturales que sigue el ser humano en el cumplimiento de su naturaleza, que es asociativa, como lo explica la filosofía Aristotélica.⁴³

El derecho municipal constituye uno de los fundamentos viables para la modernización del país como célula básica que recoge las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales está llamada a jugar un papel fundamental en el mediano y largo plazo.

⁴⁰ Ochoa, Campos Moisés. La Reforma Municipal. 5ª, edición. Ed. Porrúa, México 1999, p.3.

⁴¹ Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo en México, Ed. Porrúa, México 1983, p.19.

⁴² Aristóteles. Política, Ed, Gredos, Madrid, 2000, p.173.

⁴³ Ibid. pp. 4-5.

En dicho contexto, el incipiente derecho municipal, que requiere de aportes doctrinarios y operativos para implementar efectivamente la nueva imagen del municipio que emerge a partir de la reforma constitucional de 1983. Se trata de una reforma amplia y muy compleja, por los riesgos de la probable injerencia del gobernador sobre los poderes municipales, pero pensaremos que se trato de perfilar mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar a fin de que se pueda éste hacerse responsable directo, no solo de la libre administración de su hacienda, sino también de los servicios públicos municipales.

Dando así pauta a la figura del Municipio Libre, tanto en su estructura interno como externa para lograr satisfacer las necesidades que demanda su comunidad, no solo reflejándolas en obras que impacten a la sociedad, sino también con la presencia que tenga conocimiento de un Municipio pleno y coherente de lo que va a realizar a futuro.

El proceso de formación de los municipios se da por la complejidad de su estructura, debido al crecimiento de la población, por tanto la administración central, descuida a los pueblos abandonando su desarrollo en todos los sentidos, dejando a la cabecera municipal la atención de dicha población, pero la realidad es de que la cabecera no resuelve ningún problema y es cuando el pueblo reacciona y decide que lo mejor es tener sus propias instalaciones y ser regidos por si mismos. Si anteriormente se daba lo del municipio por la territorialidad ahora será por el número de habitantes.⁴⁴ Por lo que deducimos que una de las variantes, para el nacimiento de nuevos municipios es la explosión demográfica.

Como nos dice el maestro Felipe Tena Ramírez a la Legislación local es a la que le corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas comúnmente en familias para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas esas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que le otorga la Constitución Federal. De este modo se desplaza hacia la Legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho.⁴⁵

Quedando así la materia relativa al cuándo y al cómo, es una cuestión de la ciencia política y de la historia.

⁴⁴ García, Gallo Alfonso. Manual de Historia del Derecho Español, Ed. Gredos, España 1979, p.63.

⁴⁵ Ibidem, p.66.

1.2 ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO.

Investigar en el marco del conocimiento actual, los términos, de una realidad social llamada municipio, como forma de un sistema de organización definido, destacando la naturaleza, alcances, límites de las facultades y funciones a partir de ahí determinar la justificación, razón de su naturaleza de órgano de gobierno en el marco estructural, base del desarrollo del avance nacional, así como plantear si la realidad de su concepto responde a las necesidades de la sociedad actual en todos sus aspectos, o bien en caso contrario, se pueden precisar los puntos comunes válidos para explicar y justificar la realidad.

Es así como el término municipio, proviene de dos palabras latinas: munus, eris, con el significado de cargo, oficio o deber, que se atribuye a la cultura romana, así como del verbo capio, is, cre que significa tomar o recibir, adueñarse, hacer propio y recaudar. Por tanto el término municipio indica o representa la acción de tomar o recibir un tributo. A este término se le une la característica de ser una congregación geográfica, y con el término vicus. Que significa aldea o casería, cuando estas se multiplicaron con cercanía y proximidad notoria, apareció el término vicinus, a in, con el significado de vecinos o cercanos del lugar.⁴⁶

Por lo tanto el significado de municipio en forma literal, es de una carga, oficio o deber respecto de una aldea como integrante. En términos figurados se representa a la coordinación, responsabilidad o autoridad de una aldea, o de una congregación establecida en un sitio determinado.

Por cuanto se refiere a un concepto con mayor precisión y que convalida la realidad, sin tener el ánimo de exclusividad o de verdad absoluta; transcribo la definición que proporciona la autora Teresita Rendón Huerta, quien señala que el “Municipio es la entidad Política Jurídica Integrada por una población asentada es un espacio geográfico determinado que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”⁴⁷

El Doctor Carlos Quintana Roldán, expresada en su obra “Derecho Municipal” “El Municipio es una Institución Jurídica Política y Social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que esta regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial, y de la organización política de un estado”.⁴⁸

⁴⁶ Blanco, García Vicente, Diccionario Latino – Español y Español – Latino, Madrid. 3ª, edición. Ed. Aguilar, 1948, pp. 219, 389 y 390.

⁴⁷ Rendón, Huerta Teresita.op, cit., p. 13.

⁴⁸ Quintana, Roldán Carlos F. op, cit., 2002. p.6.

En el contexto anterior, quedan bien descritos los elementos esenciales que conforme a su estructura original y organizativa lo caracterizan, me refiero a que, en ella se puedan distinguir por un lado, que es una institución que se finca en la naturaleza jurídica, política y social en el ámbito de un territorio definido; y sobre todo con la finalidad de buscar en forma organizada los satisfactores primarios de la comunidad que en dicho territorio se asienta la base de desarrollo de un Estado. El municipio como una “sociedad natural domiciliada”, profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.⁴⁹

Llaman al municipio unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional aclarando: “como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana”. Ciertamente que el municipio no es ninguna conquista de la Revolución Mexicana; al menos en cuanto unidad política, administrativa y territorial, por que tales prerrogativas las ha tenido siempre desde 1519. Pero, destaquemos el acierto efectivo de calificarlo como unidad.

El municipio es la existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad.⁵⁰

El municipio es una comunidad básica, porque con ella se hace mérito a su capacidad de autoorganización y a esa posibilidad de cumplir sus fines y, en consecuencia, la mayor o menor autonomía que se le reconozca, no debe medirse en función de la posición que guarde respecto del Estado y del Gobierno Federal. Existiendo así las dos corrientes doctrinarias que se han formulado acerca del municipio, cuando a éste se le trata de definir: la corriente naturalista, que lo define justamente como una sociedad natural, espontánea, tal como se dice que nacen los Consejos del Derecho Histórico Español.⁵¹ Y la otra gran teoría, que ve en el municipio más que nada una creación expresa del Estado; algo positivo, racional; un elemento racionalizador de los intereses generales del estado.⁵²

En México ambas corrientes se complementan, en la práctica. Pese a la falta de estudios sobre el tema, es fácil advertir que, detrás de muchos municipios oaxaqueños existen verdaderas comunidades indígenas: allí es fácil encontrar el elemento natural, la sociedad sobre la cual se impone esa otra determinación del Estado o criterio político de división administrativa territorial.⁵³

⁴⁹ De la Madrid, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Ed. Presidencia, México 1983, la Materia Relativa a la Reforma Municipal. Tomo. III.

⁵⁰ Constituyente de 1917 le da al Municipio su Calidad de Libre.

⁵¹ Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Ed, Madrid, 1955. p. 72.

⁵² Carpizo, Jorge. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México, Ed. Porrúa, México, 2005. p.62.

⁵³ Ibidem, p.66.

1.3 ELEMENTOS DE LAS TENDENCIAS IUSNATURALISTA

Aún cuando el fenómeno gregario y organizativo es propio del ser humano y lo acompaña desde su aparición en la tierra, ha veces existen algunos fenómenos organizativos con ciertas similitudes con el concepto realidad en el estudio, y son mencionados como antecedentes del municipio así lo expresa el doctor Moisés Ochoa Campos quien describe a “la Ciudad Griega, que llegó a constituir un auténtico estado municipal.”⁵⁴ Esta teoría está acorde con el pensamiento Aristotélico en el sentido de propiciar en el ser humano la formación de una “agrupación natural de tipo local,⁵⁵ en virtud de que la convivencia en un espacio definido, provoca que sus habitantes compartan necesidades y objetivos de interés común, como lo comento el autor Pascaud.⁵⁶

La constitución de los municipios, se remonta al origen de las sociedades, las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la misma esencia del hombre. En segundo lugar, por consecuencia completamente natural experimenta la necesidad de tener una administración, así como instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica esto como la asociación municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados posteriormente esos municipios se unieron a otros y han formado las naciones. El municipio representa la realidad descrita de los pueblos de la antigüedad debido a que las similitudes observables, no dejan de ser sólo coincidencias organizativas, acordes con la cultura de los pueblos.

Así mismo nos percatamos que el doctor Carlos Quintana Roldan, nos dice de la organización municipal al igual que el individuo, tiene derechos fundamentales y que la ley y el Estado deben de conocer; en este orden dichos derechos son superiores a los del Estado y a la misma ley, provengan de si mismos o de un ente superior, según las expresiones filosóficas de la corriente aristotélica o bien del racionalismo en su caso.⁵⁷

La organización que se asimila al municipio en los pueblos antiguos, según esta teoría se fortalece con las opiniones de varios autores como:

⁵⁴ Ochoa, Campos Moisés. El Municipio su Evolución Institucional, México. Ed, Banobras, 1981 p. 63.

⁵⁵ Aristóteles. Op, cit., p.38.

⁵⁶ Pascaud, en Albi, Fernando. La Crisis del Municipalismo, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1946, p. 142.

⁵⁷ Quintana, Roldán Carlos. op, cit., p. 9.

La de los maestros: Efrén Córdoba “El municipio es una realidad social anterior a la ley,”⁵⁸

Gumersindo nos dice “El municipio es una sociedad natural del Estado.”⁵⁹

Adriano Carmona “La comunidad local; es instintiva natural y espontánea,”⁶⁰

Alexis Charles Henri Clérel (Seigneur de Tocqueville): “El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio”,⁶¹

Alfonso Posada “El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista”.⁶²

Antonio María “El municipio es una comunidad para algunos natural que tiende al bien común”.⁶³

De la teoría anterior se desprenden los siguientes principios.

- 1.- La existencia del municipio es un producto primario de la sociabilidad humana.
- 2.- La existencia del municipio es anterior al estado y al derecho.
- 3.- El poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria y espontánea de los miembros de la comunidad.⁶⁴

Desde el punto de vista iusnaturalista.

- 4.- El municipio tiene derechos previos, no otorgados por el estado.
- 5.- El fundamento y origen de los derechos municipales provienen de la naturaleza misma, bien como producto de una voluntad superior y divina, o bien del orden y armonía general del universo.

⁵⁸ Córdoba, Efrén. Curso de Gobierno Municipal, Ed. Universidad de Puerto Rico, 1964, p.59.

⁵⁹ Azcárate, Gumersindo. Municipalismo y Regionalismo, Colección Administración, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 84.

⁶⁰ Carmona, Romay Adriano G. Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. Ed. Martí. Habana, 1950, p.17.

⁶¹ Posada, Alfonso, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Ed. Madrid, 1936, p.52.

⁶² Hernández, Antonio María. Derecho Municipal, Buenos Aires, Ed. De la palma, 1971, p. 155.

⁶³ Torres, Espinosa Eduardo. El Municipio, Base de la Organización Política Estatal, Tesis Profesional de Licenciatura, Acatlan, México. 1981, p.33.

⁶⁴ Pérez. Hernández José Francisco. Perspectivas político Jurídico, Tesis de doctorado en Derecho. 2005.

1.4. ELEMENTOS DE LAS TESIS IUSPOSITIVISTA

Acorde con su fundamento filosófico, se caracteriza por su formalismo y naturaleza exclusivamente jurídica, al sostener que el municipio es creación plena y exclusiva del estado, de quien obtiene su realidad, personalidad jurídica, patrimonio y competencia, aún cuando la comunidad preexiste en territorio determinado.

En este sentido expresan sus puntos de vista algunos juristas como:

Ignacio Burgoa, “El municipio es determinación exclusiva del estado”,⁶⁵

Hans Kelsen: “Una teoría del estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres...”⁶⁶

Daniel Hugo Martins: “Es la institución política administrativa territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del estado...”⁶⁷

John Dillon “Un organismo artificial credo por la ley,”⁶⁸

William Munro: “ Es la creación de una corporación municipal es un acto del soberano poder de hacer leyes”.⁶⁹

Así también en el mismo tenor encontramos la definición doctrinal del Doctor Carlos F. Quintana Roldan El municipio es la Institución Jurídica, Política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia la base territorial, y de la organización política de un estado.⁷⁰

⁶⁵Burgoa, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 17ª, edición México, Ed. Porrúa, 2005, p. 817.

⁶⁶ Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y del Estado, Ed, Universitaria, Buenos Aires, 2006, p.187.

⁶⁷ Martins, Daniel Hugo. El Municipio Contemporáneo, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2001, p 56.

⁶⁸ Dillon, John F. Commentaries on the law of Municipal Corpotion, Boston, Little Brover and Company, 2002, p.118.

⁶⁹ Munro, W. B; citada en Quintana. Roldán Carlos. op, cit. p.11.

⁷⁰ Quintana Roldan, F. Carlos, op, cit., p. 10.

Siendo así la Autonomía, la capacidad de darse sus propias normas y la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante órganos de gobiernos propios.⁷¹ Sin embargo en relación con la autonomía municipal, Fernando Albi expresa “que la denominación autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable sino como una noción de carácter relativo, y completamente variable en el tiempo y en el espacio... ha de plantearse de una inmensa variedad de matices determinados por el poder Legislativo de cada Estado, atendiendo la circunstancia del momento en que actúe”.⁷²

La autonomía municipal, por determinación Política y Jurídica, se ejercerá en el marco de las entidades Federativas en un determinado territorio, con un gobierno propio y con una organización administrativa bien definida y condicionada con las características de la población, del espacio geográfico y de sus circunstancias culturales de educación de creencias y de recursos para su desarrollo, tal como se enuncia en el artículo 115 Constitucional.

El municipio no es un organismo descentralizado por región; tampoco es un órgano que ejerce poderes concesionados, de facto es un ente autárquico territorial el que de iure, es y debe ser autónomo. Elemento que constitucionalmente surge de ser un organismo libre, además de ser un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana.⁷³

Hoy en día la autonomía municipal en tales circunstancias, debe tener los elementos, visualizados también por el Sistema Nacional de Información Municipal.⁷⁴

a) Autonomía de gobierno o política.- expresada mediante la capacidad para elegir a sus gobernantes e integrantes de ayuntamiento; junto con la capacidad para ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que la ley establece.

b) Autonomía Jurídica.- En tanto que el ayuntamiento tiene personalidad jurídica y capacidad para expedir sus propias normas y reglamentos que regulan la vida vecinal, junto con otros diversos actos jurídicos.

⁷¹ Charni, Hugo. Autonomía Enciclopedia Jurídica Omeba, Madrid, Driskil, 2000, p. 961.

⁷² Albi, Fernando. op, cit., p.193.

⁷³ Ibidem, pp. 136-137.

⁷⁴ “Sistema Nacional de Información Municipal”, Guía del Marco Jurídico Municipal, México, INAFED, octubre 1 de 2004.

c) Autonomía Administrativa.- con una estructura propia y adecuada a sus funciones y necesidades, situaciones expresadas por medio de la capacidad para que la comunidad participe directamente en la toma de decisiones colectivas y la capacidad de diseñar y aprobar su propia forma y estructura organizativa y administrativa.

d) Autonomía Financiera.- pues si ya cuenta con su propia hacienda y patrimonio además le debe asistir la capacidad de recaudar contribuciones para atender sus gastos públicos; de igual forma debe contar con la capacidad para administrar libremente su hacienda sin la intervención de los poderes Federales o estatales y la capacidad para disponer libremente del patrimonio municipal, teniendo la supervisión directa de cuentas con transparencia.⁷⁵

1.5. TEORÍAS DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO.

El problema del origen del Estado puede examinarse desde un punto vista histórico o racional según sea el método que se adopte para elaborar la teoría del Estado, existiendo tres propuestas para su explicación de acuerdo con el jurista Adolfo Posada, que son la teológica, la del pacto social y la histórica.⁷⁶

TEOLÓGICA.- Nos dice que el Estado es creado por dios, su precursor Santo Tomás de Aquino, sostiene con fundamento en las teorías cristianas que la sociedad y el Estado tienen origen enteramente natural y que el poder público con su finalidad específico, que es el bien común, reside en la comunidad, admite sin embargo, que la propia población puede delegar el ejercicio del poder en una o varias personas, mediante un acuerdo que puede ser expreso o tácito, pero que en ningún caso implica renuncia o pérdida de los derechos originarios de esa misma comunidad. Así el gobernante, la autoridad se convierte, simplemente en gestor o administrador de los derechos del pueblo.

Así mismo los doctores Acosta Romero Miguel⁷⁷ y Jorge Fernández Ruíz⁷⁸ se encuentran en la misma línea al definirnos a la población, es un conjunto de personas relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan una zona geográfica ya determinada y además unidos por elementos culturales políticos y sociales.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político tomo I, Ed. España, Madrid 1935. pp. 135- 176.

⁷⁷ Acosta, Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 39ª, edición. Ed. Porrúa, México 2006. p. 139.

⁷⁸ Angeles, Reynoso María Eugenia. El territorio y la población del municipio, en Fernández Ruíz Jorge, p.67.

PACTO SOCIAL O CONTRAACTUALISTAS.- Afirman que el Estado es una creación humana, es obra de la voluntad del hombre, su máximo representante es el filósofo Juan Jacobo Rousseau, nos dice que el hombre ha nacido libre, y sin embargo en la actualidad lo encontramos encadenado, o sea, sujeto a la disciplina que supone el vivir en un orden estatal, es decir ¿por qué existe el Estado? Lo cual trata de definirlo desde el punto filosófico, pues procura establecer las razones que motivaron ese cambio así como la causa de esa transformación, explicándola a través del pacto social, contrato que consta de una sola cláusula: La enajenación, el hombre obtiene una libertad civil más restringida teóricamente que la libertad natural de que disfrutaba; pero más eficaz, por que será garantizada por el Estado⁷⁹.

Nos indica que ni le preocupa que ese pacto haya existido expresamente, o sea el resultado de un convenio tácito.

Pero para él sólo ese contrato puede justificar la existencia del Estado, pues a nadie puede obligarse a perder su libertad natural, si no ha dado su consentimiento, este acuerdo de los hombres para ceder su libertad natural al Estado a cambio de que éste les garantice la libertad civil, hace que la obediencia a la Ley, que uno mismo se obliga a cumplir, esa manifestación de la libertad, pues haciendo uso de esta es como las voluntades de los hombres se han puesto de acuerdo dando vida a ese contrato social.⁸⁰

Por ello se dice que el Estado es artificial, creado por el hombre, mediante un convenio, no trata de situar ese contrato en un momento histórico determinado, sino que incluso llega afirmar que tal vez no se haya otorgado nunca, pues lo que busca es hallar, tan sólo el principio de justificación ideal del Estado; dice que aunque nunca se haya concertado en la historia la existencia de un pacto semejante, su existencia debe ser supuesta para salvaguardar y reconocer los derechos fundamentales de los hombres. Dando como resultado de ese pacto social, de la misma naturaleza humana con apoyo en principios éticos universales, y podría servir de directriz para juzgar a los gobiernos concretos.

HISTÓRICA O SOCIOLÓGICA.- Esta doctrina considera como una realidad que se da históricamente, que surge en el transcurso de la historia como un hecho real, al elaborarla los pensadores afiliados a la misma se sirven de un método complejo:

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Rousseau, Jacobo Juan. Contrato Social. 7ª, edición. Ed. Porrúa. México, 1982, p.9.

utilizan los datos de la historia, analizan los puntos sociales y políticos de la vida real, de manera directa, estudiando las sociedades humanas sirviéndose de las conclusiones de las ciencias sociales, reconstruyendo la sociedad primitiva, entendiendo por ésta la que se considera más cerca o dentro de los orígenes de la comunidad política. Es por eso que el origen del Estado es un problema sociológico, pues el Estado surge de la especial estructuración de una sociedad humana y desentrañar ese problema consistente en establecer qué fenómenos dieron vida a la estructura estatal, de qué manera y en qué momento se originó el vínculo político.

Es por eso que la Sociología parte de los siguientes postulados para elaborar sus construcciones:

1.- El hombre no es el único ser social. Existen animales que viven asociados. de la observación de las sociedades de los mismos se pueden obtener datos para establecer los caracteres de las sociedades humanas primitivas.

2.- Es posible y necesario reconstruir e interpretar las condiciones y caracteres del hombre primitivo y de los grupos rudimentarios que forma.

3.- Las sociedades humanas, en su origen, presentaban una situación de salvajismo y barbarie.

4.- Existen fundamentales analogías entre el hombre primitivo, sus grupos sociales, los salvajes modernos y sus agrupaciones.⁸¹

De acuerdo a los puntos mencionados se desprende que la sociedad y la familia tuvieron su origen en la humanidad primitiva, de un modo paralelo aparecieron confundidos e indiferenciados ambos grupos, para satisfacer las necesidades características ineludibles de conservación, reproducción de la vida de relación con los hombres, los lazos que los unían en las formas sociales más rudimentarias, no se derivaban únicamente de los vínculos del parentesco sanguíneo que asignan un principio de autoridad a favor de los progenitores, si no que había otros factores de sociabilidad.

Por esto aparte de surgir el grupo familiar como resultado de una manera concomitante se encuentran otros grupos sociales de mayor extensión, cuyo aglutinamiento no era el lazo de sangre, sino otros puntos derivados de la vida de la relación entre los hombres. Posteriormente hubo factores de diferenciación que fueron perfeccionando esos grupos sociales rudimentarios hasta llegar al Estado.

⁸¹ Dabin, Jean. Teoría General del Estado, Ed. Jus. México 1949 pp. 94-106, en Teoría del Estado de Francisco, Porrúa Pérez. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. pp. 409- 421.

1.6. EL ESTADO COMO ELEMENTO DE ORGANIZACIÓN.

A medida que el ser humano se ha venido relacionando con sus semejantes o bien bajo las condiciones ambientales, siempre ha encontrado y aprendido nuevas formas de estructurarse y organizarse siempre con el afán de obtener los satisfactores necesarios y más convenientes para su subsistencia, tanto individual como colectiva.

El Estado como organizador para que tenga éxito y resultados benéficos en general, requiere de la participación de todos y cada uno de los integrantes de dicha institución, entendiendo el concepto de organizar desde el punto de vista administrativo, consistente en distribuir responsabilidades, funciones a todos y cada uno de los elementos que lo integran.⁸²

Sin duda el Estado forma una parte importante, tanto jurídica como política en la organización de toda sociedad, así mismo trataremos de definirlo:

Para Jellinek el concepto jurídico de Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio.⁸³

Para Max Weber el Estado es “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.⁸⁴

Para el jurista Adolfo Posada el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.⁸⁵

El análisis de cada una de las partes de que se compone la definición del jurista Adolfo Posada nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos de su concepto:

⁸² Hersey Paul, y Blanchard. Ken, Estilo eficaz de dirigir, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 26.

⁸³ Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires 1943, op., cit en Francisco Porrúa Pérez. P. 197.

⁸⁴ Max, Weber. Economía y Sociedad. 2ª, edición. Ed, Fondo de Cultura Económica, México 1984. p.13.

⁸⁵ Posada, Adolfo. op. cit., p.198.

A) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, de lo ya mencionado y, de las diferencias específicas que anotamos a continuación.

A fin de cuentas el elemento geográfico en el municipio, además de ser espacio material donde la población se asienta para desarrollarse, con acotaciones de fronteras naturales artificiales o convencionales.⁸⁶ También delimita la esfera competencial de validez de un sistema normativo vigente que por su naturaleza se clasifica en tres niveles estructurales que son: federal, local y municipal.⁸⁷

B) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad, en este sentido físico, es de mucha importancia tomar en consideración el comentario de la investigadora Laura Trigueros⁸⁸, cuando señala que el ámbito territorial se refiere a la sujeción específica entre el individuo y el sistema federal que se da en el área determinada de donde se deriva el concepto de doble o triple ciudadanía con base en el lugar entendido como componente geográfico que forma la realidad del individuo.

Para el autor Héctor Díaz Polanco,⁸⁹ no hay colectividad en su sentido político sin ámbito territorial. De esta forma da la combinación del principio de la personalidad que sostiene la separación de la población de acuerdo con su integración cultural con independencia del territorio y por otro lado el principio de territorialidad, conducen al punto teleológico de que, al interior del municipio de minorías étnicas, estén presentes los rangos políticos jurídicos propios del federalismo, asegurando prácticas culturales, que a fin de cuentas conduzcan a la plena garantía de la coexistencia y fortalecimiento de la unidad del Estado.

Ahora bien, respecto al Estado si el principio de personalidad junto con el de territorialidad, son discutibles por su trascendencia en lo político y por ende su respectivo reconocimiento jurídico es dable en determinado momento; sin embargo la sola cultura justificaría prácticas eminentemente circunscritas en un territorio propio de los espacios municipales, como lo justifica en México el Estado de Oaxaca, en que los municipios se ven enriquecidos funcionalmente en lo político y jurídico, con la participación de los usos y costumbres de sus habitantes.

Continuando con la territorialidad explicaremos desde tres puntos diversos, que se le conocen con el nombre de sistema geométrico, natural y mixto.

⁸⁶ Fernández, Ruiz Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, Ed. Porrúa- UNAM, 2003. p.11.

⁸⁷ Schmile, Ordoñez Ulises. Territorio, Diccionario Jurídico Mexicano t. VIII. Ed. Porrúa, México 1985, p.268.

⁸⁸ Trigueros, Laura. Nacionalidad Federal y Local, Revista Alegatos UAM, México, número 1, Septiembre-diciembre de 1983, p. 58.

⁸⁹ Díaz, Polanco Hector. Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios, México, Ed. Siglo XXI, 1999. p.164.

1.- SISTEMA GEOMÉTRICO. Considera que el Estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales.⁹⁰

2.- SISTEMA NATURAL. En el la división del territorio se acomoda a la topografía natural de los lugares y a la tradición e historia de los mismos.

3.- SISTEMA MIXTO. Que utiliza a los dos tipos anteriores, bien con una división legal o histórica, respetando la división de los Estados, con base en las condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios se acomoden o no al área de territorio.⁹¹

a) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.

b) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.

c) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esos elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

1.- Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

2.- Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

3.- Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

⁹⁰ Carmona, Romay Adriano. Notas Sobre la Autonomía del Municipio, Ed. La habana, Cuba, 1990. p.60.

⁹¹ Quintana, Roldan Carlos. op. cit., p. 152.

Quiero con ello decir, que para los autores mencionados, sigue teniendo primacía el principio de que el municipio es creación del Estado y que para evitar contrariedades lógicas le dan al término Estado una significación tan amplia que... deja de ser Estado para convertirse en un sencillo elemento organizador de sociedades menores.

La organización es signo de dominación, de la cual tenemos tres tipos legal, tradicional y carismática.⁹²

Legal. En virtud del estatuto su tipo más puro es la dominación burocrática, su idea básica cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma, la asociación es organizada y nombrada ella misma y todas sus partes son servicios, así se designa como autoridad. Caen por supuesto bajo el tipo de la dominación "legal" la estructura moderna del Estado y el Municipio.⁹³

Tradicional. Es en virtud de creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Su dominio más puro es el dominio patriarcal.

Carismático. Se da en virtud de la devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes sobrenaturales.

Como podemos darnos cuenta el Estado actualmente si organiza al municipio, pero nosotros diríamos que por ese hecho nacen al mismo tiempo el Estado y municipio por que los dos tienen sus componentes, que son fundamentales para su integración y que son los mismos elementos, por los que se conforman ambos, solo que su jerarquía de uno y otro son distintos por la superioridad que ha sido otorgada.

Estamos inmersos en una sociedad, y sujetos a un ordenamiento jurídico el cual nos proporciona normas, mismas que deben ser cumplidas por los sujetos que forman dicha sociedad, a fin de poder vivir con orden y su funcionamiento sea de la mejor manera posible.

⁹² Max, Weber op. cit. p. 164.

⁹³ Ibid. p.165.

CAPITULO II

ANÁLISIS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

En este capítulo realizare un análisis de las normas jurídicas contenidas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Local del Estado de México, Ley Orgánica Municipal, Bando Municipal que se encuentran relacionados con el municipio y que en su momento sirvieron de base como elementos constitutivos de los ayuntamientos.

Con ello tratare de relacionarlos también con el tema fundamental de este trabajo, a fin de demostrar que el pueblo de San Juan Zitlaltepec, contiene los elementos jurídicos necesarios para consagrarse en nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

2.1. ARTICULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL MUNICIPIO.

- A) Artículo 3 párrafo primero, fracción V, (DERECHO A LA EDUCACIÓN)
- B) Artículo 31, fracción IV, (OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS)
- C) Artículo 35, Fracciones I, II Y III, (PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO)
- D) Artículo 36, Fracciones I, III Y V, (OBLIGACIONES DEL CIUDADANO)
- E) Artículo 38, (SUSPENSIÓN DE LAS PRERROGATIVAS)
- F) Artículos 39, 40 y 41 (DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO)
- G) Artículo 42, Fracciones I, II, III, IV, V, Y VI, (DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL)
- H) Artículo 108, párrafos primero y segundo, (DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO)
- I) Artículo 117 fracción VIII (DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL)
- J) Artículo 125, (PREVENCIONES GENERALES)

A). Artículo 3, (DERECHO A LA EDUCACIÓN)

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativo incluyendo la educación inicial y a la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

El primer párrafo es vital para la comprensión, alcance del municipio dentro del sistema político nacional, nos marca como será la educación que deberá impartir el Estado, cuales son los objetivos que se buscan. Por lo tanto el punto importante para mi trabajo se encuentra en que se le reconoce al Estado Federal la obligación e impartición de la educación, en consecuencia al Estado. Esta sola mención reconoce y justifica la inserción del municipio como la unidad básica de la división del Estado al organizarlo, en materia de educación a través de los programas que se crean en beneficio de la población, como lo refiere la fracción V ya mencionada.

Como se puede apreciar el Ayuntamiento mencionado, representa un obstáculo para el desarrollo y bienestar educativo de la población, debido a que no alcanza a cubrir todas las necesidades que requiere la comunidad de San Juan Zitlaltepec, ya que su población ha crecido considerablemente; por lo tanto corresponde a nuestra Legislatura Local mediante la facultad que le confiere el artículo 61 fracción XXVI de la Constitución Política del Estado Libre y soberano del Estado de México, de la creación de municipios, que es elemento jurídico para que la población mencionada se eleve al rango constitucional de municipio que a la letra dice.

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la legislatura:

XXVI. Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.¹

Por lo que considero que los tres niveles de educación básica se encuentra implementados, ya en el territorio donde esta asentado el pueblo de San Juan Zitlaltepec, además contamos con dos escuelas de nivel medio superior.

¹ Constitución política del Estado Libre y Soberano de México. 17ª, edición Ed. Sista, 2007. P. 40.

Es importante mencionar que fue proyectada la instalación de la Universidad Pedagógica, en San Juan Zitlaltepec, misma que fue negada por el ayuntamiento en turno, argumentando, que sería mejor instalarla en la Cabecera Municipal (Zumpango) hecho que centraliza la educación y deja al desamparo educativo a la población mencionada y sus alrededores.

B) Artículo 31, (OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS)

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

Esta fracción se refiere a la contribución de los habitantes, que residen en el municipio que integra la federación, la cual se percibe a través de los pagos de impuestos como son: predial, agua, luz, por lo que me voy a referir de la siguiente manera:

ABASTECIMIENTO DE AGUA. El problema del agua es por el asentamiento de nuevas zonas habitacionales, el establecimiento del centro comercial Aurrera, que se encuentra ubicado en los alrededores del centro de Zumpango, por lo que la cabecera municipal, no es equitativa ni proporcional con las partes que lo integran, caso específico el de San Juan Zitlaltepec.

ALUMBRADO PÚBLICO. La gran mayoría de las calles que integran la población carecen de este servicio, argumentando que los recursos que les proporciona el Estado no alcanzan.

PAVIMENTACIÓN Y GUARNICIONES DE LAS CALLES. Al igual que el alumbrado público, la gran mayoría de calles tienen más o menos 30 años que no han sido reparadas datos que informa la población.

Es cierto que los habitantes que integran la comunidad de San Juan Zitlaltepec, muchas veces no cubren sus impuestos, por que argumentan que la cabecera municipal (Zumpango), no atiende sus necesidades primordiales como son: alumbrado público, pavimentación, guarnición de calles y las ya mencionadas en el párrafo citado de esta hoja.

El artículo antes citado, tiene su antecedente en el reglamento provincial político del imperio mexicano, en su artículo 91 mencionado en el capítulo anterior.

C) Artículo 35, (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;

En las fracciones podemos apreciar el derecho que nos asiste para intervenir en los asuntos políticos de nuestro municipio. Es así como en consecuencia, que la comunidad de San Juan Zitlaltepec si ejerce su derecho al voto. Sin embargo y debido a la falta de preparación y educación política de algunos integrantes de la población canjean su voto por una despensa, por una varilla, cemento, playeras, gorras que ofertan los partidos en controversia. Situación que verdaderamente preocupa.

La fracción segunda, en el animo de proporcionar los derechos políticos al ciudadano, a fin de que estén en igual de circunstancias, ha generado un abuso por parte de los que ostentan el poder, debido a que cuando se presentan nuevas elecciones, de inmediato renuncian para contender por otro cargo público que les garantice su permanencia en el poder, cerrando con ello la oportunidad para que otros vecinos del poblado asuman dichos cargos. Pero genera otra problemática que pone en descontento y dan inseguridad a la población, es la practica reiterada de algunas autoridades elegida por votación, que presentan su renuncia anticipada para contender por otra posición política, por tanto dejan sin concluir, proyectos importantes para la vida futura del pueblo, creando un retroceso que solo afecta a sus pobladores, dicha situación en la que de alguna manera ha retrasado el procedimiento para que San Juan Zitlaltepec sea elevado a Municipio.

Desde mi punto de vista se debería dejar pasar un periodo de tres años para ser electo nuevamente por la vía del voto, con la finalidad de que la población pueda confiar en sus autoridades de que van a cumplir con sus compromisos por el período de la elección. De no ser así surge un problema que la comunidad deja de ejercer su voto, dando como resultado la apatía, por lo que el índice de votantes es bajo de acuerdo a los datos que proporciona el Instituto Federal Electoral del Estado de México, elecciones 2005.

En la fracción tercera, vamos a dar un ejemplo claro en las elecciones, que se llevan a cabo para integrar a las planillas de candidatos a delegados del pueblo de San Juan Zitlaltepec, el partido que esta en el poder actualmente PRI coloca a sus candidatos en los barrios que integran dicha comunidad y las personas que no son afines a este partido y desean asociarse, les es difícil por que todo el favoritismo se los dan a sus candidatos, debido a que el ayuntamiento es el responsable de organizar las mencionadas contiendas electorales, ignorando la participación de los pobladores que integran la mencionada comunidad, quedando así una división entre los pobladores.

Por lo que nos atrevemos a mencionar, que tal pareciera que no se puede ejercer la libre asociación, que nos marca el artículo en análisis, por consiguiente al acudir con las autoridades correspondientes encargadas de la elección que integran el ayuntamiento, expresando nuestra inconformidad, solicitándole que intervenga sin darle evasivas, solucione el problema con argumentos jurídicos nos informan, que no han incurrido en ningún delito electoral diciendo que la elección los favoreció y que hay que saber perder; si esto ocurre a nivel planilla que se pensaría a nivel municipal.

Este artículo tiene su antecedente en las bases constitucionales de 1836 en su artículo 23, ya mencionado en el primer capítulo.

D) Artículo 36, (OBLIGACIONES DEL CIUDADANO).

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

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

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.²

La primera fracción considero que es fundamental, llevarla a cabo para que el municipio este informado cada uno de sus pobladores, para así poder realizar proyectos enfocados acorde a las necesidades de los habitantes que lo integran.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 17ª, edición. Ed. Sista, México 2007.

En la tercera fracción de las obligaciones del ciudadano mexicano están contenidas las que debe desempeñar en el ámbito municipal, de ella sobresale la de emitir su voto, pues de él se desprende la voluntad popular que “elige” la estructura política de los órganos fundamentales tanto federal, local y municipal.

El presente artículo tiene su antecedente en el proyecto de reforma de 1840, en su artículo 16, continuando con las bases orgánicas de la República Mexicana en 1843 en su artículo 20 ya tratado en el capítulo anterior.

E) Artículos 39, 40 y 41 (DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO)

Artículo 39. La Soberanía Nacional Reside esencial y originalmente en el Pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable Derecho de alterar o de modificar la forma de su Gobierno.

En cuanto al concepto de Soberanía, algunos autores nos dan su definición tal es el caso de:

Rousseau Jean Jacques. Nos afirma que la Soberanía reside originalmente en el pueblo, y en cada particular con relación así mismo, resulta que es la transmisión y la reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano, lo que le otorga su categoría y lo que verdaderamente produce la soberanía.³

Juan Jacobo Rousseau. “La Soberanía es el poder de un pueblo formado por hombres libres sobre el que nadie tiene por naturaleza un poder de mando, para asegurar su libertad como pueblo y la de cada uno de sus miembros”.⁴

Así mismo trataremos de definir el concepto de poder.

El concepto de poder, se refiere al ejercicio de las funciones organizativas dentro del Estado; autoridad como la garantía fundamental en el desempeño de la función encomendada por la soberanía con la que el pueblo designa a sus representantes de gobierno, como la estructura representada a través de las funciones propias de ejercicio de la dirección, el control en el desarrollo y vida de

³ Rousseau, Jean Jaques. Enciclopedia del Diccionario de Ciencias y Artes, Ed. Compagne, 1985, p. 425.

⁴ Rousseau, Jacabo Juan. Op, cit., p. 64.

la población integrada por un sistema o estructura con la obligación de mantener la unidad estatal.⁵

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano Constituirse en una República Representativa, Democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los Principios de esta Ley Fundamental.

Artículo 41. El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En cuanto al ejercicio de la soberanía la expone el doctor Jorge Carpizo en su obra, Estudios Constitucionales es un elemento propio del pueblo, “la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres.”⁶ En virtud de que ésta radica por esencia en el pueblo, donde tiene su principio y su fin como organización política, elemento natural que adquiere al ser su propio legislador.

Por otro lado la soberanía también implica una manera externo en el plano de igualdad internacional, en virtud de que, ninguna nación o pueblo es más que otra y el Estado no tiene derecho a intervenir en las decisiones de otro Estado.

Posteriormente nos comenta que es sinónimo de libertad, independencia, el poder constituyente del pueblo para la autodeterminación del principio de cuyo titular es el mismo, para después conformar el marco conceptual de la soberanía que rebasa lo político, lo jurídico, incluyendo lo económico y cultural como expresión de la facultad de independencia e igualdad en la norma jurídica a partir de una constitución de las leyes que, de ella puedan derivar, bajo el cual determine su sistema económico de disposición de sus recursos naturales con el fin de presenciar su modo de ser y de pensar como comunidad política.⁷

Sería la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo crea, preguntándose el doctor Carpizo ¿Quién es el titular de la soberanía?, a la cual diversos autores nos indican lo siguiente.

*Para Felipe Tena Ramírez esta en la Constitución.

*Para Rousseau, el poder de un pueblo.

*Para Hegel, Jellineck, Séller y Flores Olea, es el Estado.

⁵ Hersey, Paul y Blanchard, Ken H. Estilo Eficaz de Dirigir México. Ed. I.D.H. México 1981. p. 257.

⁶ Carpizo Mac Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa-UNAM, México 1999, p. 199.

⁷ Ibidem, p. 505.

F) Artículos 42 (DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL)

Artículo 42. El Territorio Nacional Comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma Continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

El artículo nos señala las partes que comprende nuestro territorio Nacional, situación que es importante debido a que la comunidad de San Juan Zitlaltepec, se encuentra integrada en dicho territorio, lo que permite contar con uno de los elementos indispensables para ser elevado al rango Constitucional de Municipio.

G) Artículo 108, (DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIO DEL ESTADO)

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Considero que en el párrafo primero y en el quinto respectivamente antes mencionados, nos señala que son responsables los presidentes municipales en turno de sus actos u omisiones en que incurren, por lo que considero, que en el pueblo de San Juan Zitlaltepec, han incumplido en su responsabilidad todos los alcaldes desde el año de 1980 hasta el 2007, que han impedido de alguna forma la municipalidad de la comunidad mencionada a lo cual deben ser acreedores a las sanciones administrativas que les correspondan de acuerdo al artículo 113 en sus párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H) Artículo 117 Fracción VIII Párrafo segundo, (DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL)

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Lo que nos dice el Capítulo Cuarto de las atribuciones De Los Presidentes Municipales artículo 128 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Es obligación del Presidente Municipal, rendir anualmente un informe detallado sobre el estado que guarda la administración pública municipal.

I) Artículo 128, (PREVENCIÓNES GENERALES)

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Consideró que lo que nos dice el artículo anterior, pareciera que solo se refiere a un acto solemne, pero en realidad contiene implícita una gran responsabilidad para el funcionario público, ya que nos indica que deben cumplir todos y cada uno de los preceptos jurídicos que contiene nuestra carta magna, en caso de que no se cumplieran las normas jurídicas, que se encuentran en nuestras Constituciones Federal, Local, serán acreedores a sanciones administrativas ya mencionadas con anterioridad.

2.1.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 115.

Trataremos de explicar algunos antecedentes que dieron pauta, a lo que hoy conocemos como el artículo 115 vigente de lo cual podemos señalar que la estructura de gobierno, aún desde el punto de vista administrativo, sólo se entiende y se hace eficaz a partir de la figura histórica e imperecedera subsistente en la sociedad de la historia, como forma a través de la cual los ciudadanos tienen mayor participación en las gestiones de gobierno. Sin embargo el cambio de circunstancias, de ideología y de la misma estructura de gobierno, han dado pie a una serie de reformas, 11 en total, las cuales considero que fueron respuestas a las necesidades sociales y por tanto con toda seguridad, pueden calificarse de oportunas y convenientes.

El proyecto original del artículo 115 de Venustiano Carranza,⁸ decía a la letra “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.”

La comisión del Constituyente la adicionó en los términos siguientes: artículo 115: los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

III. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos de hacienda entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Debido a que estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

⁸ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op, cit., p. 689.

Siguiendo esta historia constitucional del municipio mexicano, cabe señalar las 11 reformas que, ha tenido dicho artículo, para efectos del presente trabajo, la número 8 con fecha del 3 de febrero de 1983 y la número 10 del 23 de diciembre de 1999, representan el sustento de la recuperación de la institución del municipio, como un órgano de gobierno,⁹ con atribuciones y funciones autónomas más abiertas, aunque no como se quisiera, sobre todo en materia hacendaría, pero siempre bajo el marco de la normatividad federal, local en lo correspondiente a la penúltima de las reformas constitucionales, se fija el término de un año, a partir de la fecha de su publicación, cuyo vencimiento fue el 30 de abril del 2001, para llevar a cabo las reformas correspondientes a las constituciones estatales, demás normas vigentes, al respecto en un mundo tan diverso ha requerido de un análisis más profundo y circunstancial en cada entidad federativa, como lo es en los estados de Colima, Tlaxcala, Chiapas bajo la lupa de la idiosincrasia, de la cultura política, o de motivos étnicos y en ocasiones a un nivel de frío desarrollo cultural e ideológico, según se trate de las diversas Entidades Federativas.

Para corroborar la evolución producida tanto en el texto, como en los efectos políticos, sociales y jurídicos en cada una de las reformas llevadas a cabo sobre el artículo 115 Constitucional,¹⁰ es conveniente revisar cada una de ellas en su contenido, reservando el texto oficial a las publicaciones respectivas en el Diario Oficial en las fechas correspondientes.

PRIMERA.- El 20 de agosto de 1928, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 Constitucional, respecto al número de diputados por entidad federativa en razón de su población, sin hacer referencia alguna al municipio.

SEGUNDA.- El 29 de abril de 1933, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de una reforma a la fracción primera y tercera respectivamente del artículo 115 constitucional, que prohíbe la reelección de gobernadores, de los diputados y de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos para el periodo inmediato.

TERCERA.- El 8 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición in fine, a la fracción tercera del artículo 115 Constitucional clarificando el texto de la reforma anterior, y sólo en forma indirecta se refiere al municipio.

⁹ Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1999, Tomo II.

¹⁰ Robles Martínez, Reynaldo. op, cit., p. 138.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios al menos que hayan estado en ejercicio. Así mismo se adicionan disposiciones para determinar la calidad de los gobernadores y otras determinaciones sobre las elecciones locales.

CUARTA.- El 12 de febrero de 1947, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional disponiendo el sufragio de la mujer en las elecciones municipales al tenor siguiente “ En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”

QUINTA.- El 17 de octubre de 1953, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la supresión del párrafo aprobado en la reforma anterior para crear uno nuevo y de esta manera dar congruencia con la reforma del artículo 34 constitucional en el que, se da plena ciudadanía a las mujeres.

SEXTA.- El 6 de febrero de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación, una adición al artículo 115 constitucional, consistente en aumentar las fracciones IV y V, dándole atribuciones legislativas a los municipios:

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades Federativas y de 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 de la materia.”

SÉPTIMA.- El 6 de febrero de 1977, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de mayoría en las legislaturas locales y la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, con el texto siguiente: De acuerdo con la legislación que se explica en cada una de las entidades federativa se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes.”

OCTAVA.- El 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición que introduce diez fracciones en lugar de cinco, como resultado de que el Constituyente de Querétaro, no había logrado llegar a la plenitud de la figura municipal, y por otro lado el excesivo centralismo conducía una vez más a la desaparición del municipio, como se desprende de la exposición de motivos expresados por el Presidente de la República en turno, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la iniciativa de ley correspondiente, del 6 de diciembre de 1982.¹¹ Por tanto las reformas y adiciones incluyen facultades y atribuciones que fincan el ámbito y el futuro del municipio, tales, como los servicios públicos en la fracción tercera; la seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos; los párrafos finales de la fracción primera confirman la representación proporcional; hace una delimitación sobre la hacienda municipal en la fracción cuarta; sobre el orden jurídico como parte de la fracción II; sobre el desarrollo urbano de la fracción quinta; determina la naturaleza de las relaciones laborales en la fracción IX.

NOVENA.- El 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se incluyen elementos referentes a regulaciones de carácter local, dejándolas exclusivamente en los municipios, tales como la supresión de facultades de gobernadores y de diputados; determina la representación proporcional en el ámbito municipal; dispone que las relaciones laborales se rijan por las leyes respectivas; se derogan las fracciones IX y X sobre expedición de leyes locales para regir las relaciones laborales y sobre los convenios de prestación de servicios públicos y de educación.

DÉCIMA.- El 23 de diciembre de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se sustituye el verbo de “administrado” por el de “gobernado.”

¹¹ Madrid, Hurtado Miguel. de la Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, enviada el 6 de diciembre de 1982, mencionado en Quintana Roldán, Carlos, op, cit., p. 593.

UNDÉCIMA.- El 14 de agosto del 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se introducen al artículo 115 constitucional, con motivo del reconocimiento de las diversas étnias que, integran el territorio nacional, a raíz de los movimientos armados de Chiapas y los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre otros; por lo anterior se sustituye el párrafo primero de la fracción tercera de la siguiente forma, “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos para los efectos que prevenga la ley.”

A estas alturas del siglo XXI, las reformas enumeradas y presentadas en síntesis respecto del artículo 115 de la Constitución Política de 1917, considero que han sido las que el momento histórico exigía, sin que con ello pueda decirse que el avance en esta materia municipal, haya alcanzado su máximo desarrollo, ya que como en el caso de la calidad de los productos, siempre habrá nuevas oportunidades en base a la madurez social, política, jurídica del pueblo, se inicia una más franca colaboración de éste con sus autoridades, a fin de tener un desarrollo sustentable y firme en el entorno de las entidades federativas.

Quedando el artículo de la siguiente manera:

ARTICULO 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, integrada por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal que 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 nombramientos o por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan un carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si 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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

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

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

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

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

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere 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 este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos en este caso, será necesario solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada 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 las cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

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

b) Alumbrado público;

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

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como de 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 ente sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. 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 respectivamente.

Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno 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;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así 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, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los Municipio podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunos 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 la 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 lo incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o 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 las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán 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 facultadas 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 los planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordia 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 regulación 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 en la 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;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio Municipal 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 regulan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal con la materia.

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 del orden público.

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

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

Es pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que marca la naturaleza en la investigación central del tema, que se sustenta en ella de la cual dimana la garantía de la realidad del municipio, como hasta hoy lo ha sido. Así se establece en el artículo multicitado del texto constitucional, a pesar de las posibles lagunas e imprecisiones que han provocado las reformas tibias que ya se mencionaron con anterioridad, llevadas ha cabo, sobre las que nuevamente se sientan en proyecto de revisión en el ámbito camaral de los acontecimientos sociales y políticos de nuestros días.

De lo anterior podríamos señalar ciertas características importantes.

*El Municipio es la base territorial, de la organización política y administración de los Estados.

*El Municipio tiene su personalidad jurídica, que le es conferida en las propias Constituciones Locales señalando las bases de su régimen interior.

*Esta facultado para tener patrimonio propio.

*El Municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado.

*Impera el principio de no reelección inmediata.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda conformada por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115 frac. II de la Constitución Federal).

Como podemos darnos cuenta, el artículo mencionado no define al Municipio y considero que la carta magna debería definirlo con el fin de tener un marco conceptual.

Si bien es cierto que no lo define formalmente, son sus caracteres que se consagran en la propia ley como son:

*La personalidad jurídica;

*Su gran capacidad de obrar y de servir;

*La capacidad para autogobernarse;

*Autoadministrarse como una instancia política administrativa y territorial.

Lo antes expuesto por el artículo en comento, nos conduce a la configuración de un Municipio en donde se acentúan por un lado, elementos autóctonos (como las referencias a los modelos aztecas, mayas que analizamos en el capítulo anterior).

Por último el texto del reformado artículo 115 Constitucional es muy rico en doctrina, como lo hemos repetido varias veces y muy sugestivo. Por lo tanto dará lugar a diversos cuestionamientos, por juristas, historiadores, doctores en derecho, teólogos, siempre buscando la mejor explicación posible, acorde a los tiempos que vivimos.

2.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Como primer característica del municipio se señala su autonomía, tanto de la administración Federal, como de la administración Local; además de la trascendencia política y jurídica debido pues a que se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento.

Otra característica de importancia es que no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Central, ni con el gobierno de la Entidad Federativa).

En relación al significado de la autonomía municipal, existen tratadistas de autoridad reconocida que refieren con su tesis a que en un país con un régimen federal como es el nuestro; no pueden desarrollarse dos órganos con una autonomía propia como es el caso de las Entidades Federativas y el Municipio. Consideran que más que tener una autonomía, son entidades territoriales o en su defecto organismos descentralizados de región por la propia estructura estatal.

Por lo tanto el Maestro Acosta Romero.¹² en su libro de Derecho Administrativo, defiende a la autonomía municipal estableciendo que en nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países que tengan un sistema Federal como el nuestro, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, que debe estar organizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones, cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes Locales.

Queremos hacer un paréntesis pedir al lector que tenga muy en cuenta el párrafo anterior que se refiere a la importancia de contar con ingresos propios para poder funcionar y ejercer las atribuciones municipales, ya que ésta es precisamente una cuestión fundamental que es analizada en las conclusiones para determinar el alcance de la autonomía del municipio.

¹² Acosta Romero, Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 2001 p. 575-601.

El Maestro Acosta Romero sostiene que la reforma del 3 de febrero de 1983 dieron una mayor seguridad y que el hecho de fundamentar a nivel Constitucional los impuestos que se imponen a nivel municipal, confirman su autonomía. Considerando que las reformas se quedaron cortas ya que debía ser necesario incluir formas autónomas de recaudación.

Considero que en realidad las reformas que se hicieron en materia económica y hacendaría en 1983 dieron un control directo de la hacienda por parte del Estado y por parte de la Federación y no del Municipio.

Ya que antes cada municipio imponía sus impuestos, y después de la reforma a cada municipio se le entrega un formato que describe las contribuciones que se deben aplicar, así como las que son aplicadas para el propio municipio.

Esas cantidades se tienen que dividir entre lo que es gasto corriente y obras, quedando los municipios con un presupuesto muy limitado, lo que los hace depender del Estado y de la Legislatura Local para conseguir fondos extraordinarios. Pero para ello se requiere la aprobación del Congreso local lo que implica que se tenga que aprobar generando así un nuevo control hacia el Municipio.

2.2. CARÁCTER ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO.

Las características administrativas del municipio están señaladas en el texto constitucional en vigor, ya que la facultad operativa en materia administrativa, así como sus alcances en el ramo son otorgados en sus bases generales por el artículo 115 de la Carta Magna. De 1917 a 1982, la Constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en pocos artículos como son el 3°, 36°, 41°, 73°, 117° y el 130°, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los Estados.

A partir de la reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se introduce por primera vez el acotamiento de las atribuciones que pertenecen a los municipios, antes de esa reforma prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expediera el congreso local del Estado. Los textos que producen el cambio son la fracción I párrafos finales, fracción II párrafo segundo, fracción III, ya mencionados en la transcripción de las hojas anteriores.

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato Constitucional Federal. De esta manera, desde nuestro particular opinión, la forma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos y predispone a los ayuntamientos a reforzar administrativamente la estructura municipal. Es así como, municipios de importancia relativa ya cuentan con cierto número de “direcciones administrativas” especializándose en el servicio público que van a prestar. Podemos decir que la reforma trata en este campo, de precisar algo que no está contemplado el artículo original de 1917 en cuanto a los servicios públicos y que creemos se vierte en dos sentidos:

La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos (fracción. III).

La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos. La facultad de establecer convenios entre dos o más municipios sobre servicios públicos también esta prevista.

De la misma manera, otra materia que entiende el ámbito municipal es la relativa a la urbanización y así la nueva fracción VI faculta al municipio a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano.

Esta disposición es particularmente importante dada, como ya apuntábamos, la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia pero de una manera regulada y que mejor que sea a través de una legislación al más alto rango como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 115 fracción V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para:

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordia 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.

En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos.

2.3. CARÁCTER POLÍTICO DEL MUNICIPIO

El órgano competente que podrá suspender a los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a algunos de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinadas por cada ley estatal. Mediante la votación de las dos terceras partes de los integrantes de la respectiva legislatura y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales, establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto. Así lo previene la fracción I en su párrafo tercero:

“Artículo 115 fracc. I. Párrafo 3º.- Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por algunas 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.

Otro aspecto político es lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. “Anteriormente se aplicaba sólo a los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o más”.¹³

El límite cuantitativo fue suprimido, por lo que, para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuera el número de habitantes. Quedando asentado lo anterior en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mencionado con anterioridad.

Los constituyentes de Querétaro tuvieron la visión de otorgarle un carácter político al municipio a través del artículo Constitucional correspondiente, es cierto que se ha reformado para darle un impulso real al desarrollo del municipio, sin embargo no podemos quitarle el mérito a aquellos legisladores que tuvieron el criterio para elevar a rango constitucional la institución del municipio. Dentro del carácter político del municipio nos encontramos también con regulaciones de aquellos tiempos y que le dan fuerza hoy en día, ya que esos postulados no fueron reformados. De aquellas fracciones podemos señalar la I, II y V.

¹³ Rabasa, Emilio Caballero Gloria. Mexicano esta es tú Constitución, 9ª, edición. Ed. Tribunal de la Nación. México, 1998, p. 355.

Hasta la fecha el órgano ejecutivo de gobierno del municipio es el ayuntamiento de 1917.¹⁴ Las autoridades principales que integran este órgano son: el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. No se refirió a estas autoridades la Constitución al entrar en vigor el 1º de mayo de 1917, si no hasta la reforma que sufrió en 1933 (D. O. 29 DE ABRIL DE 1933). Las tres autoridades, por mandato Constitucional de elección popular directa, “y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el período inmediato.”¹⁵ Así lo prevé en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ha la letra dice:

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 directa, o por nombramientos 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 carácter de suplentes sí podrán ser reelectos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene en la Constitución, esta disposición se recoge comúnmente en cada una de las Constituciones de los Estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expida el órgano legislativo de los mismos Estados. Con esto nos damos cuenta que es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

En la Constitución de cada Estado, se fijarán los requisitos que deben reunirse para ser miembro de algún ayuntamiento. De ese ordenamiento y de la ley orgánica municipal del Estado De México, en su artículo 1. Tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

¹⁴ H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Mexicanos. 1917-1980. Ed. T.G. de la N. 1990. pp. 37 – 141.

¹⁵ Nava, Negrete Alfonso. Compendio. Diccionario Jurídico Mexicano. 3ª, edición. Ed. Porrúa. México, 1999, p.2166.

La mayoría de los autores establecen y concurren que el municipio es una organización política – administrativa, por lo tanto, lo político como lo administrativo tiene una importancia relevante, por que para la creación de municipios que es el tema central de investigación se requiere el criterio político, en la fracción XXVI de las facultades y atribuciones de la Legislatura, ya escrito en páginas anteriores.

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer los beneficios políticos-administrativos que la reforma aporta al municipio, por lo que su gran debilidad es la relativa al aspecto económico. Debido a que la libertad de la autonomía municipal carecen de sentido, cuando no se cuenta con la disposición de lo recaudado, como medios materiales para su ejercicio y preservación.

2.4. RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO LA FEDERACIÓN Y LA ENTIDAD FEDERATIVA.

La relación de Federación- Estado- Municipios se encuentra regulada en la Constitución Política Federal en su artículo 40 al establecer la forma de gobierno, a saber, en una “República Representativa, Democrática, Federal compuesta de Estados libres y soberanos..., pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Bajo este supuesto constitucional, la formula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local, subordinados ambos a nuestra Carta Magna.

Atendiendo a lo antes expuesto, que el nuevo texto del artículo 115 constitucional, nos permite hablar válidamente de un nuevo federalismo mexicano; y al mismo momento, en nuestro país integra al municipio no solamente a su estructura, si no a su evolución misma. Desde el 3 de febrero de 1983 ya no puede contemplarse más, al municipio en México, como una institución desligada de nuestro sistema federal; pues si hasta dicha fecha ambas estructuras corrieron separadamente, a partir de entonces su marcha ha de ser paralela; en mutua correspondencia y en recíproca interinfluencia.

“El nuevo federalismo mexicano ya no aparece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno.”¹⁶ El municipio y su nueva autonomía conquistada en el nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal.

¹⁶ Sayeg, Helú Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. 8ª, edición. Ed. Instituto. de Investigaciones. Legislativas. México. 1999. p. 139.

El vigente texto de nuestro artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, parece reencauzar al municipio mexicano dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto; las atribuciones que por el se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno.

Es cierto que conforme al texto del mencionado artículo, efectivamente el municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, que le llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede conjugarse con las que corresponden bien a las entidades federativas, o bien a la federación, en la integración de un complejo y propio sistema federal. Podría decirse que el federalismo mexicano, responde al reclamo de descentralización de la vida nacional. Descentralización que exige un proceso decidido, profundo, aunque gradual, ordenado con eficacia, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios.

“Dicho proceso debe analizar las facultades de las atribuciones actuales con las autoridades Locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional”.¹⁷

Sin embargo, hay que hacer una distinción entre lo que dice la teoría y lo que ocurre en la realidad, tal como lo expresamos en páginas anteriores; el municipio es autónomo y libre como lo menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estas características son tanto en relación a la Federación como a la entidad federativa. Por lo que se deduce se originaron las múltiples interpretaciones al artículo 115 constitucional; que la realidad es diferente, por que la mayoría de veces la federación adopta una aptitud paternalista con relación al municipio después de haberlo abandonado, absorbiendo todas las cargas de ese ente político, siendo esta mi conclusión, va a dejar verdaderamente libre al municipio para que tenga ingresos de donde le sea legalmente posible obtenerlos.

Ante la diversidad del municipio y de las mismas entidades federativas originadas principalmente por su geografía, por su culturización, por sus capacidades económicas, políticas, por su mismo grado de desarrollo, creemos positivo el criterio de guiar la distribución efectiva de competencia entre federación, estados, municipios en el sentido de lo que no ejecuten de manera adecuada los municipios lo haga el gobierno del Estado, y de igual manera lo que no puedan hacer bien los Estados lo realice el gobierno Federal.

¹⁷ De la Madrid, Miguel. Discurso en Cancún. Q. Roo. 12 de marzo de 1983. op. cit.,. Por Sayeg Helú. p. 140.

2.5. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO EN LA FUNCION LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y JUDICIAL.

Existen Tratadistas que consideran a los municipios dotados de poder que para su ejercicio requiere de tres funciones básicas, que se complementan y desarrollan armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local. Dichas funciones son las relativas a las tareas legislativas, ejecutivas, judiciales.

La más clara dentro del esquema municipal es la ejecutiva representada por la figura del presidente municipal a través de sus acciones de gobierno.

En tanto la función legislativa y judicial no están determinadas, lo cual nos lleva a proponer que siendo el Municipio un nivel de gobierno, nuestra Legislación debería establecer en forma clara, reconociendo las funciones antes mencionadas; así como se le otorga a la Federación el primer nivel de gobierno, a las Entidades Federativas el segundo y el tercero a los municipios. Desde luego que para ello los últimos deben de crecer de una manera más uniforme, no solo a través de su estructura política – administrativa, sino también por medio de los hombres de la comunidad local, demostrando capacidad para lograr que dicha proposición se llegue a unificar.

FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Considero que la función legislativa se da en el municipio como una obligación de dictar reglamentos; ya que se sostiene, el ejercicio de una facultad no propia de nuestro nivel de gobierno, sino delegada por el poder originario (La Federación).

Quien “cede” u otorga una parte del mismo al municipio a través del ayuntamiento para que lo ejerza.

La fracción II párrafo segundo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos da la facultad de que los ayuntamientos tienen una función legislativa.

Sin embargo, considero que hubiera sido preferible que esta facultad se conservara en toda su amplitud como soporte, estableciendo la creación de un órgano de consulta y asesoría técnica, que asumiera la orientación del cuerpo jurídico. Es decir, la experiencia de los ayuntamientos en la elaboración de los reglamentos, es muy escasa, la facultad de expedirlos está limitada en el texto constitucional, al circunscribir su ejercicio a las “bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados”, lo que claramente indica que estas señalaron lo siguiente: “Al ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir bandos, reglamentos externos que se comprenden dentro del ámbito de la municipalidad, los reglamentos internos para el mejor desarrollo de las actividades referentes a su régimen administrativo.”¹⁸

Considerando que es necesario establecer un procedimiento para la elaboración de un reglamento que comprenda las siguientes fases:

- 1) Iniciativa;
- 2) Discusión;
- 3) Aprobación;
- 4) Sanción;
- 5) Publicación y
- 6) Iniciación de su vigencia. Como se lleva a cabo por parte de los órganos legislativos, ya sea por el Congreso de la unión o por los Congresos Locales.

La Legislación propiamente municipal es la que puede expedir el Ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo e identifican plenamente su origen, entre ellos están los documentos llamados “Ordenanzas”, “Bandos” y “Reglamentos.”

Hablar de ordenanzas municipales, es referirse al conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus implicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto el precepto sobre facultades y organizaciones, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no se usan.

¹⁸ Ochoa, Campos Moisés. op. cit. p. 401.

Bando es el anuncio público de una cosa, por ejemplo de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecha por persona autorizada o por fijación de carteles en los pasajes más concurridos del pueblo y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente. De ahí que se llamen “bandos (edictos) de policía y buen gobierno”.

“El Reglamento desde el punto de vista formal es una decisión tomada por el poder ejecutivo, desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general. Por consiguiente se puede decir que, desde el punto de vista material, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal, de naturaleza administrativa.”¹⁹

Por lo tanto consideramos que la función legislativa municipal se desarrolla por la Legislatura local y por los ayuntamientos, con base en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, segundo párrafo, fracción V en su última parte mencionado con anterioridad.

LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

El ejercicio preponderante de esta función, radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor, llamado presidente municipal. La expansión de las comunidades, al crecimiento demográfico son consecuencias de sus necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente el alcalde, quien desempeñe las tareas administrativas, por razones de orden práctico la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramos concretos. El tamaño de la burocracia municipal, depende en gran medida de factores presupuestarios como de la complejidad de los requerimientos de la población.

El derecho administrativo es el encargado de regular las actividades de esta función; a través de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función. Las funciones ejecutivas del presidente municipal se pueden clasificar de la siguiente manera:

Gubernativas o Políticas:

- a) Sancionar y publicar los reglamentos.

¹⁹ Loc. cit.

- b) Representar a la municipalidad.
- c) Presidir e intervenir en los debates del ayuntamiento.
- d) Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.

e) Dictar políticas y normas de observancia general dentro de la organización burocrática del gobierno municipal.

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el municipio, tanto estatales, como federales.

Estrictamente administrativas:

a) Llevar a cabo el control de los servicios públicos, a través de las direcciones por las que esta integrado el ayuntamiento.

b) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.

c) Nombrar a los empleados municipales.

d) Imponer las sanciones o medidas correctivas a los empleados por incumplimiento en sus labores, indisciplina o cualquiera otra falta cometida en el ejercicio de sus tareas.

e) Cuidar de la correcta aplicación de los ingresos y así mismo del ejercicio presupuestal.

f) Llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.

g) Informar sobre sus gestiones y actividades.

Estas son las funciones del presidente municipal, que les son otorgadas por las Constituciones Locales y las Leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Dentro de las funciones ejecutivas no existe la confusión predominante de las otras dos funciones, ya que el órgano ejecutor de las disposiciones municipales otorgadas a través de su competencia, es el presidente municipal o en su defecto el ayuntamiento. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta esta función.

LA FUNCION JUDICIAL

Se establece a través de imponer sanciones administrativas, por las infracciones o faltas a los reglamentos del municipio al respecto nos indica:

La maestra Teresita Rendón Huerta, “aún en el estricto sentido es incorrecto equiparar una función meramente administrativa como es la calificación e imposición de sanciones por contravención a los reglamentos municipales; a la función jurisdiccional, de justificar mi postura en el hecho de que el municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial, ya que para imponer sanciones, sin importar su índole es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”²⁰

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que ...”La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la investigación y la persecución de los delitos incumbe al ministerio público el cual se auxiliará con una policía que esta bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...”

Por lo anterior, el mencionado artículo faculta a las autoridades administrativas y entre ellas, al municipio, a imponer sanciones pecuniarias (multas) privativas de libertad (arresto hasta por 36 horas), sanciones que por su trascendencia deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, de las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor, sean individualizadas. Como se puede apreciar la función judicial municipal no se encuentra definida. Los tribunales sancionadores o más comúnmente llamados tribunales calificadores, son lo más cercano a la función judicial sin que se considere oficialmente su desempeño dentro de este rubro.

²⁰Rendón, Huerta Teresita, op. cit., p. 288.

2.6. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

La importancia de la administración municipal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si existe presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, que sean adecuadamente y cubiertas sus demandas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción III. Establece la competencia del ente municipal en materia de servicios públicos, creando con ello, una esfera de actuación definida para el municipio del país. El bienestar colectivo depende en gran medida de los servicios públicos o municipales; que consisten, entre otros, agua potable, limpia, transporte, viabilidad, seguridad, alumbrado, drenaje, pavimentación, bacheo, descrito en páginas anteriores.

Cabe mencionar que los servicios antes mencionados no llegan a todas las comunidades, es el caso concreto, el pueblo de San Juan Zitlaltepec, el agua se ha escaseado, debido a la creación de las zonas habitacionales, la limpia por parte del Ayuntamiento solo se da en la cabecera municipal y en las calles principales de este, en cuanto al transporte solo contamos con una línea de autobuses, dada la situación de que cuando ellos lo desean aumentan el pasaje a la comunidad sin autorización previa y sin que se publique en la gaceta de gobierno del Estado México.

En cuanto a la viabilidad se tienen serios problemas por que en la avenida principal se estacionan los automóviles particulares de los locatarios, así como también la base de los taxis, impidiendo así el libre tránsito, en cuanto a la seguridad en la comunidad no la tenemos, por que solo existen cuatro policías para la toda la población, en cuanto al alumbrado existe de manera preferencial por que solo en la parte del centro esta y en algunos lugares, en cuanto drenaje solo faltan algunas comunidades no todas, como la Colonia Lázaro Cárdenas, en cuanto a la pavimentación está ya bastante deteriorada y en algunas comunidades no existe todavía este servicio, en cuanto al bacheo este servicio rara vez se da en la población.

Por lo tanto se deben tomar medidas adecuadas, podría hacerse mediante la publicidad periódica de breves cuadros sinópticos sobre los servicios que más interesan a los ciudadanos, en los que se mostrara la situación en que se encuentran, lo que se va hacer al respecto, los elementos con que se cuentan.

Lo anterior se traducirá en concientización, apoyo, explicación, cooperación, establecimiento de etapas, evaluación pública, responsabilidad compartida, modelo de superación general, dando como resultado el establecimiento de metas.

Analizar los servicios municipales que más afectan a la ciudadanía en general.

Examinar las acciones de las administraciones municipales encaminadas a su cumplimiento, la función que desempeña todo ciudadano en su mejoramiento y por último fomentar la información regular del estado de las mismas; a fin de que tanto autoridades como ciudadanos asuman un papel más activo y comprometido.

Por ello, creemos que la necesidad y buen funcionamiento de los servicios municipales adquieren cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en los responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política significativa.

Su accionar debe de estar sustentado o fundado por un Estado de Derecho apoyado por un principio de legalidad en donde la autoridad se ajusta a la norma jurídica establecida; y a la vez en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se consagra el mencionado principio de legalidad "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La prestación de servicios públicos municipales no es ajena a esta situación por que dicha actividad esta reglamentada tanto para que haya precisión en cuanto a los derechos, obligaciones correlativas del prestador tanto del usuario de los servicios, como para que la actividad del primero que es una autoridad, no se realice irregularmente y más aún, fuera del ámbito de la norma

Dichas normas en las que debe apoyar la prestación de los servicios públicos es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 115 fracción II, descrita con anterioridad.

A) Concepto y acepciones del servicio público

La maestra Teresita Rendón nos muestra la importancia que tiene la denominación de servicio público al decir lo siguiente. "Concepto capital del Derecho Político, como del Administrativo es este del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública".²¹

²¹ Rendón, Huerta Teresita. op. cit. p. 229.

En los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva, considerando al servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene las siguientes acepciones:

Como preponderante del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida hoy, en el Derecho Público, especialmente en el administrativo, para señalar los fines “concretos” y jurídicos del Estado. Se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado. Como la operación mediante la actividad administrativa construye el medio idóneo para el desarrollo de sus funciones. Por tanto, se desarrolla una actividad especial, que puede ser muy bien de profesión u oficio exigiendo en el sujeto que la desempeña una aptitud de preparación dada; de ahí nace la necesidad del funcionamiento adscrito al servicio (funcionamiento público), el cual la reviste de carácter administrativo en la medida en la que hace la función del servicio de su profesión, y le convierte así en empleado público.

Esta actividad del servicio público ha de hallarse, constante y oportunamente, en condiciones de prestar dicho servicio, mediante el desarrollo de su función propia (al público), es decir, a quien, con derecho, lo demande, satisfaciendo de ese modo la necesidad general justificativa del servicio mismo, el hecho de que los organismos de la institución, centros, oficinas que prestan los servicios públicos, forman parte del Estado, le convierte en público, en dependencia administrativa.

Como conceptos del servicio público, encontramos el de la maestra Fanny Pineda que lo señala como una “institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua a las necesidades públicas de carácter esencial, se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por las particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”²²

O el de Hauriou que afirma que el servicio público es un “servicio técnico prestado (por una organización pública), al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública.”²³

Por su parte el Instituto Nacional de la Administración Pública, dice que los servicios públicos municipales constituyen “ un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continúa para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad”.²⁴

²² Pineda, Fanny. Compendio. Diccionario Jurídico Mexicano. 3, edición. Ed. Porrúa, México 2001 Tomo IV, p. 2906.

²³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª, edición. Ed. Porrúa. México 2005. p. 55.

²⁴ Instituto Nacional de la Administración Pública. Tomo I, p. 21.

Sin duda, el papel que distingue los servicios públicos es importante ya que representan la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y como responde a las demandas planteadas por su comunidad.

B) Clasificación técnica de los servicios públicos.

En general todo servicio público contiene los elementos siguientes:

- a) La materia objeto del servicio, o sea el fin de su prestación,
- b) La gestión del servicio, o sea su prestación concreta a través de personal o funcionarios del servicio;
- c) Los medios económicos y en general, los materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existentes, asumiendo la de Jean Dabin. Por ser ésta la de mayor precisión y rigor técnico. Este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público:

- a) Servicio de gobierno.
- b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada.
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Así tenemos que los primeros son los necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes, hacer cumplir el derecho, por lo que se dividen en legislativo, administrativo y judicial.

Los segundos que son servicios administrativos de gobierno que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos fracción III mencionado con anterioridad.

Los terceros se refieren al aprovechamiento personal de los recursos materiales, especialmente patrimoniales, financieros. Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

Técnicamente la clasificación anterior de los servicios públicos municipales es adecuada, sin embargo, creemos pertinente hacer otra clasificación. Desde mi punto de vista esta nueva clasificación es de acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos; así pues, estos se pueden clasificar en los que atienden necesidades:

- Prioritarias.
- De desarrollo urbano.
- De seguridad pública.
- Económicas y de asistencia social.

Las necesidades prioritarias son aquéllas que no pueden dejarse de atender por que son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación, actividad descrita en el Bando Municipal 2007.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas, pavimentación; de alineación y nomenclatura de las calles, parques, jardines; de vialidad, de transporte urbano de limpia, panteones, rastros. Actividad descrita en el artículo 35, del bando Municipal, 2007.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de marco de respeto, tanto en lo individual, como en lo colectivo; y sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito; de protección civil y de bomberos artículos 51 y 53 respectivamente descritas en el bando municipal 2007.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de los mercados, central de abasto y centro comercial.

Las necesidades de asistencia social de la comunidad consisten en la atención que se brinda a grupos marginados y minusválidos; ancianos desamparados, así como también niños indigentes, maltratados. Todas estas funciones son canalizadas para el “Desarrollo Integral de la Familia,” DIF.

C) Forma de prestación de los servicios públicos municipales (directa o municipalizada y concesionada).

Los servicios pueden estar a cargo de la administración pública federal, local o municipal, en sus sectores central o paraestatal. La forma de la prestación de los servicios públicos, conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el derecho administrativo mexicano, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización concesionada. Por lo que también podemos hablar otras formas de prestación de servicios como lo son los convenios Estado-Municipio; la prestación por parte de organismos descentralizados, empresas para municipales, fideicomisos y asociaciones municipales.

La primera, o sea la directa es aquélla en la que la administración municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia se consideran de interés público. Cuando el servicio va a prestarse bajo el régimen directo o de monopolio, encontramos una limitación formal, ya que la prestación en régimen de monopolio procede, previo acuerdo, solamente para aquellos servicios para los que la ley prevé tal posibilidad.

Los tres niveles de gobierno pueden adoptar el sistema de prestación directa, en atención a la naturaleza e importancia del servicio. Así por ejemplo, a nivel Federal la Constitución en su artículo 28, establece cuales son los servicios que deben ser prestados exclusivamente por el Estado Federal (acuñación de moneda, correos, petróleo, ferrocarriles, etc.) Existen servicios que por disposición deberán ser desarrollados en forma directa o municipalizada, sobre las cuales no puede recaer un acto de concesión, como es el servicio de policía y tránsito.

Precisamente la otra forma de prestación de un servicio público es la concesión. En donde, procede la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público. Se da cuando la autoridad concede a una persona física o moral (concesionario), la posibilidad de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca. En esencia, hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.

El convenio Estado – Municipio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con la entidad federativa, a fin de transferir total, o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa. Esta reglamentado por la fracción IV inciso c) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La prestación del servicio público por parte de un organismo descentralizado del municipio se da cuando a iniciativa del ayuntamiento creado (el organismo) por la legislatura del estado, con el fin de cumplir una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica o tecnológica de la obtención de la aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.

El Municipio es una entidad que crea al ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, cuando lo disponga la ley, con la aprobación del congreso del Estado para la prestación de algún servicio.

Por su parte los fideicomisos se constituyen también por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local; se originan por fondos que son del gobierno municipal o de algunos de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como pueden ser algunos servicios públicos.

Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento como fideicomitente único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario.
- Los habitantes del municipio como fideicomitidos.

Por último la asociación municipal se realiza cuando dos o más municipios de una misma entidad federativa se unen con el objeto únicamente para la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal, condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la ley orgánica municipal.

Por todo lo mencionado con anterioridad en este segundo capítulo, es fundamental señalar, que el Municipio tiene una diversidad de funciones vitales para su existencia, quiero referirme exclusivamente a la comunidad de San Juan Zitlaltepec, que la cabecera municipal (Zumpango), por el número de habitantes que tiene esta descuidando a la población mencionada, por lo que considero que lo describen y analizan las páginas escritas además de las que faltan para concluir este trabajo de tesis, considerando que los elementos jurídicos descritos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en artículo 61 fracción XXVI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley Orgánica Municipal, en la Ley Orgánica del Estado de México, en el Bando Municipal 2007, mismos que e analizado con detalle, para que San Juan Zitlaltepec sea elevada al rango Constitucional de Municipio, sirviéndose de todos las normas jurídicas vigentes, como comunidad municipal.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO COMO UN TERCER NIVEL DE GOBIERNO.

En el presente capítulo hablaremos del enfoque que se le da al municipio como Tercer Nivel de Gobierno, debido a que está implícito en el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mencionado con antelación.

Debido a que el Gobierno Federal es el Primer Nivel de Gobierno, el segundo son las Legislaturas de los Estados y por ende los Municipios, los dos primeros tiene el principio de autonomía; y el tercero como lo analizaremos solo es un organismo descentralizado, por que es totalmente dependiente del Gobernador en turno y Legisladores Locales.

Si el Municipio es capaz de regirse por sí solo de acuerdo a los Ordenamientos Jurídicos, la pregunta sería por que no es reconocido como un nivel de gobierno, pero que goce de todos los privilegios de los niveles antes mencionados y que sea independiente y verdaderamente libre.

3.1. EL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO.

El Municipio Libre Mexicano, pese a la forma Federal del Estado, no busca su emancipación como el norteamericano, de la Legislatura Local. Al contrario afirma la tendencia de sometimiento a la misma.¹ Dice igualmente que la expresión de municipio libre equivale a obtener cierta Autonomía. Explica más adelante, que ello fue como una reacción contra la política de intervención por parte del gobierno de Porfirio Díaz, que la libertad solo se refiere al manejo de sus fondos, y finalmente citando algunos autores mexicanos, aclara, que dicha libertad no existía sino en el papel.

Existe la necesidad de corregir ciertos abusos y tendencias centralizadoras, por parte de los Gobiernos Locales, como por parte del Gobierno Federal. Considerar al municipio como parte integrante del Estado moderno. Al mismo tiempo, comentar las relaciones necesariamente cerradas del municipio con el Estado, invocando no a las leyes, los principios del positivismo jurídico, sino también las tendencias doctrinales, elaboradas justamente como modalidades, diferentes a las positivistas de interpretar ese mismo conjunto de leyes vigentes, eso lo hace difícil y complejo. El Municipio es un "conjunto de habitantes de un

¹ Carrera, Justiz Francisco. El Derecho Público y la Autonomía Municipal. 3ª, edición. Ed. La Habana, Cuba, 2001, pp. 36-37.

mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por el ayuntamiento.” La evolución de este sigue el mismo proceso que opera en las relaciones de la vecindad. Wells ha apuntado el papel futuro de la municipalidad, señalando que el progreso de las vías de comunicación ha transformado el concepto de vecindad.

En consecuencia podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica por excelencia. En efecto, se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación. Desde el punto de vista constitucional mexicano, el Municipio Libre es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. La libertad municipal, así consagrada, es caracterizada por los siguientes preceptos:

Representa un retroceso centralizador contra la institución municipal, a favor siempre de los Gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local.² En efecto la contrarreforma aludida, en páginas anteriores pone en manos de los Gobiernos de los Estados las cinco facultades municipales de mayor importancia que son:

PRIMERA. La facultad hacendaría municipal.

SEGUNDA. La facultad legislativa municipal.

TERCERA. El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo.

CUARTA. La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus munícipes.

QUINTA. La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.

Ahora vamos a explicar, en qué forma se centralizan estas cinco facultades municipales fundamentales, en las reformas de 1983 donde la institución se vuelve centralista con fachada de municipio libre:

La primera se refiere a las pretendidas reformas de 1983, que por su efecto son contrarreformas, entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios que los integran lo que quiere decir que se ha centralizado el 66 por ciento del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al monstruoso control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios.

² Ochoa, Campos Moisés. op., cit, pp. 531-533.

La segunda se refiere a las bases centralistas de los Estados, la expedición de los bandos municipales, toda su facultad reglamentaria y, por consiguiente toda su función legislativa interna que les corresponde como nivel de gobierno que son los municipios, lo que constituye un escandaloso atentado al municipio libre, debido a que en el mundo occidental, desde hace 26 siglos, en el Municipio Romano, nunca se había vulnerado esta atribución legislativa interna de normarse autónomamente para los efectos de su orden interior. A tal grado se esta abusando de esta libertad, existen ya gobiernos de los Estados que envían ya formulados centralmente los bandos municipales a sus ayuntamientos.

En tercer lugar, diremos que se ha otorgado competencia a los Tribunales de Arbitraje y Escalafón de los Estados, para centralizar el conocimiento de las controversias que se presentan entre los Municipios y los trabajadores, lo cual debería ser un tribunal laboral municipal, el que se encargase de esas funciones.

El cuarto se refiere a las Legislaturas Locales cuyos integrantes, en su mayoría dependen de la voluntad del Gobernador del Estado, lo cual se considera, estas decisiones trascendentales, deberían estar sujetas a referéndum popular.

Por último en materia de servicios públicos, todos los propiamente locales son de índole municipal, por lo que es centralizadora la medida de que sean las Legislaturas Locales, las que determinen la capacidad de los ayuntamientos para ampliar su servicio a la comunidad, como podría suceder en el caso de los transportes urbanos.

3.1.1. EL PODER MUNICIPAL COMO, UNIDAD BÁSICA

Se afirma que el Municipio es parte integrante del Estado, el primero no puede existir sin el segundo. Pero sin afectar esa verdad, cabe afirmar que el gobierno municipal no es lo mismo que el gobierno central del Estado (o que el gobierno federal y estatal en las federaciones). De manera que el poder del Estado (la soberanía) se mantendría como unidad a favor del Estado, pero podría muy bien ser ejercida por igual, o por partes determinadas por cada orden de Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Habría así la posibilidad de un poder originario municipal, igual que existió un poder soberano estatal junto a un gobierno federal también soberano, como el caso mexicano, ya tratado en el segundo capítulo.

Todo poder proviene dentro de la comunidad. De donde se deduce la posibilidad de que existan comunidades perfectas, en las que hallemos la soberanía sin que necesariamente nos encontremos con el Estado.

Quizá también sea cierto que no puede haber Estado sin Soberanía, es algo que emana dentro de una sociedad perfecta, siendo que es un poder ordenador, que mueve, anima y dirige a todos los miembros de la comunidad hacia su constitución.

El poder de acción, la superioridad sobre otros, siendo parte de la moral de gobierno, dirección de los hombres lleva consigo la posesión de la fuerza para ser efectivo dicho mando sobre los otros.³

La Soberanía es un poder que emana, aparece cuando esta ya organizada la sociedad, cuando está ya constituido el pacto social. Dicho poder no reside en alguien en particular, sino que es una emanación de autosuficiencia del pueblo como ya lo explicamos en el capítulo anterior, en los artículos 39, 40, 41, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El municipio no goza de tal Soberanía, por que se encuentra subordinada al Estado o a otras autoridades superiores. Evidentemente hoy son parte integrante de este, es una entidad dependiente siendo una comunidad básica que parte de una política mayor más amplia, como es la nacional. Las autoridades municipales son las que deben estar siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los más capacitados para resolverlos.⁴

Las contribuciones que pagan los hijos del propio municipio, son los interesados en fomentar el desarrollo del mismo en las obras de más importancia o las que más necesiten. Sí damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social, que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, se le ha devuelto al municipio lo que por tanto años se le había arrebatado. Seamos consecuentes con nuestras ideas no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra, no demos libertad política, restrinjamos la económica, por que entonces la primera no podría ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica.⁵ Por que los municipios no podrán disponer

³ Barragán, José. Principios del Federalismo Mexicano 1824. 8ª, edición, Ed. Porrúa, México 1984, p. 34.

⁴ Palavicine, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. tomo II. México, 1938.

⁵ Loc. Cit.

de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Estado. El poder municipal viene ha ser perfectamente estrujado y mutilado, esa

intervención de las Legislaturas, además de la injerencia del Estado mismo en la libertad municipal.

3.2. EL MUNICIPIO Y LO REGIONAL.

En el Municipio se dan, a escala local, todas las expresiones de la vida colectiva y, sin excepción, los problemas que se confronta la sociedad; históricamente habrá que consignar cómo en los últimos años, las municipalidades, han comenzado ha superar su anemia demográfica, ahora creciendo a un ritmo acelerado.⁶

Por lo que podemos decir que la variante de número de habitantes, así como la extensión territorio, sigue siendo un antecedente para elevarse al rango constitucional, las comunidades que así lo requieran, caso específico el pueblo de San Juan Zitlaltepec.

El artículo 115 constitucional continua la tradición del municipio fuerte, como fenómeno sociológico, como realidad política y administrativa. Más aún aparece claro en los razonamientos de la reforma.⁷ caracteriza la idea de que es también base para el desarrollo regional. El municipio tiene la ideosincracia, lo peculiar de cada grupo étnico, asentado en lo que es México. Es por esto que se dio la reforma undécima del 14 de agosto del 2001 analizado en el capítulo anterior. Es así como el municipio responde a las exigencias de desarrollo, autodeterminación de cada una de las comunidades indígenas, de las demás poblaciones criollas. Se recogen la esencia de lo natural, de lo sociológico, de las tradiciones, culturas aborígenes. Se respeta en suma, hasta el proceso natural e histórico de su formación.

Por tal motivo, el municipio responde a un llamado de la región, cultural determinada, el espacio puede muy bien abarcar a varios municipios. La región será natural, cuando exista unidad en sus componentes orográficos y políticos además cuando esta integrada por algún elemento político o social.

⁶ Ochoa, Campos Moisés. op, cit, p. 418.

⁷ Rubiales, Torrejón Amparo. La Región Historia y Actualidad. 2ª, edición. Ed, Porrúa, México 1973. p. 12.

De hecho los actuales Estados aunque se constituyeron en base a criterios de número de habitantes, extensión territorial proporcionada (ni muy grandes ni muy pequeños, para que no se alcen algunos como Estados prepotentes, se

decía en 1824); a criterios económicos, para que dispongan de los elementos propios de la autosubsistencia también respondieron a las regiones naturales.

Con el Estado moderno, por la necesidad de la planificación de desarrollo trae consigo la modificación en las divisiones naturales de la región. El elemento racionalizador, que se percibe claramente en el mismo trazo de las vías de comunicación (carreteras y vías férreas) viene a perturbar la ordenación natural de la región, basamento de las culturas tradicionales con el municipio. Además el problema de los asentamientos masivos o la previsión de la racional ordenación urbana del país (los planes urbanos) dan idea de una grave alteración de esas mismas regiones naturales.

Por ejemplo, el Valle de México en otro tiempo región natural de importantes asentamientos de pueblos indígenas, sobre los que surgieron los municipios coloniales, es ahora una reunión confusa, o conurbada, como suele calificarse con cierto eufemismo, para indicar la confusión de poblaciones estatales diferentes. El fenómeno que se percibe dentro de municipios como Nezahualcóyotl o Ecatepec conformados por una población en su gran mayoría provenientes de otros Estados.

Es importante entonces apreciar cómo el municipio lleva implícito lo regional, en términos generales, lo peculiar, lo autóctono. Pero además el municipio es compatible con una ordenación distinta que establezca el estado para fines de planificación y desarrollo. En este sentido el municipio, muy posiblemente, sería una base ideal de Descentralización de lo Federal y Estatal.

Para así poder estudiar mejor un lugar determinado: ejemplo en materia electoral Zumpango es la región II, distrito 28 la integran Tecámac, Hueyoxtla y Zumpango, de estos tres municipios saldrá electo un Diputado Federal, que los represente en el Congreso de la Unión.⁸ Lo municipal y lo regional van de la mano, por que se estudia por si a un solo municipio o a varios, por que cada uno tiene ciertas características que lo definen ante el Estado. Por lo que el lema la Voz de la Región al Congreso de la Unión.

Como ya mencionábamos el ejemplo electoral, ahí podemos darnos cuenta que se encuentra la representatividad de los municipios que conforman el distrito mencionado, a su vez nos percatamos de cómo la figura del Estado agrupa a los

⁸ Instituto Federal Electoral. México 2006.

municipios de acuerdo a sus similitudes, para que así pueda desarrollarse mejor la convivencia de los ciudadanos.

3.2.1. POSTURA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO.

El municipio hace referencia al Estado, en cuanto unidad frente a terceros países a diversos órdenes de gobierno con los que se relaciona. La iniciativa de reformas considera al municipio como un Tercer Nivel de Gobierno, junto o al lado del Estatal y Federal que es el tema propuesto para estudiar el cual no se entendería bien sin hacer mención al problema de Soberanía del Estado y al problema de la organización, para así determinar cual es la postura del municipio en el Estado.

Si acaso es posible encontrar un equilibrio entre esas dos posiciones extremas, aquí se encuentra un equilibrio entre aquellas tendencias ya comentadas, de que habla Fernando Albi, para ver de que clase o naturaleza es la dependencia del Municipio, por otro lado, la de Libertad Municipal y la de Autonomía.

En los supuestos, además aunque varíe en grado, naturaleza, existe dependencia política: el Municipio y la Provincia, dependen de la autoridad superior u órgano del Estado.

No deben pasarse por alto aquellas frases del entonces Diputado Constituyente don Hilario Medina, que en el Debate sobre la fracción II del multicitado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresara:

“Pero, ¿de qué manera se establecen las relaciones que hay entre el municipio y el Estado? Esto, que es una alarma para los diputados del contra, esto se disipará con la consideración que me ha permitido hacer un momento, que no llamo la atención de los diputados: consistente en que las Legislaturas Locales están formadas de los representantes del Municipio, que en ella discuten cuáles son los derechos, atribuciones de las autoridades municipales, en ese concepto la libertad municipal está perfectamente garantizada, tanto los atentados que puede hacer el gobierno, como en la invasión que realizar hacer cualquiera de las otras autoridades.”⁹

⁹ Ochoa, Campos Moisés. op, cit., P.334.

En este sistema representativo, apuntado en su aspecto genuino en el Constituyente, entrañaría una modalidad de enorme significación.

No se trata de una innovación ajena a los antecedentes históricos, sino por el contrario, actualiza un sistema democrático, implantado en las Cortes a través del estado llano, que hacía escuchar su voz municipal por el conducto de los representantes de las ciudades. Adoptar auténticamente este procedimiento. Era tanto como vigorizar orgánicamente a las municipalidades. Desgraciadamente todo quedó en buenos deseos.

Sin embargo, en aquellos momentos el diputado Medina, confiando en la bondad de la causa que defendía, continuó su argumentación “yo me he permitido decir como ejemplo el caso del Congreso Constituyente, en donde se me ha visto el celo donde todos hemos defendido los intereses de nuestros Estados, sin que por eso se nos pueda tachar de localistas. Ese mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales, entonces tengo el derecho de afirmar que van estar perfectamente seguros los derechos municipales, que en los poderes legislativos van hacer de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, no van hacer el instrumento de unos cuantos poderosos.

Yo defiendo con todas mis fuerzas, de que soy capaz la idea fundamental de que el Municipio sea libre por medio de su hacienda, por que es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio. Señores: parece que vemos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal, ya que el porvenir dirá lo que debe ser nuestro régimen municipal. La libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos. ¿De qué manera después del horrible absolutismo del siglo XVIII vienen ha establecerse las libertades municipales ¿por medio de una gran convulsión que llegó al libertinaje. Señores diputados es la antítesis del antiguo período de la tiranía; luego estos dos fenómenos, uno como la acción y otro como la reacción llegan ha establecer el equilibrio armónico, que es la conquista de las libertades actuales.

La libertad que nosotros queremos gozar no se conquista en las balsas de aceite, estilo Porfirio Díaz, es preciso aprender las libertades, ganarla y conquistarlas, aún cuando dice Madame Rolland, camino del patíbulo: ¡Oh, libertad, cuántos crímenes se cometen en tu nombre! Estos son los únicos que nos pueden dar la capacidad suficiente para ser hombres libres, y esa libertad reside en estos momentos en el municipio.

No nos asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo municipal, yo no veo ningún peligro en el que el municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponde, si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. ¿Con qué derecho vamos aceptar que éste sea un mal sistema? Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente ¿Qué es lo que tenemos en vida municipal? ¿mañana, acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuáles son los impuestos que debemos recaudar el Municipio y cuales el Estado. Si acaso hay ordenanzas municipales, éstas son muy raras, todavía podemos decir que en México no esta establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuales no.

El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, organización, yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado, también manifiesto la creencia de que es preciso, es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿Qué es la revolución? vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos sentar bases que han sido funestos para el país? No Señores; debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano, llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a nuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la Patria, por que esté estará ligado íntimamente al Municipio Libre, a su vez tendrá por base la absoluta independencia económica (que ya no dependa del Estado)."¹⁰

El Estado, en suma es un fenómeno totalizador respecto de sus partes componentes físicas y políticas. El Estado es el único ente que no está sujeto a nada, es íntegro. Lo que es muy importante señalar es la postura de los municipios de Chiapas frente al Estado, es lo que se está viviendo actualmente como algunos municipios de esa entidad desconocen totalmente al Estado desde

¹⁰ Ibidem. Pp. 335, 336.

1994 cuando estalla la guerrilla, contemplado en las reformas de 1999 del municipio.

3.3. LA DEPENDENCIA DEL MUNICIPIO

En el Estado moderno, el municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado. Dependiente necesariamente de una entidad superior. Esto es así, por que los fenómenos reales se comportan tal como corresponde a sus nombres: no existe un municipio aislado, o fuera del Estado, por que entonces sucedería lo que dice Kelsen: “ese municipio habría coincidido con el Estado, es decir, el municipio habría sido Estado”.

Hoy en día hablar de municipio, es hablar de dependencia, de sujeción al Estado. Así es la realidad. ¿Dónde queda entonces la libertad del municipio? ¿A caso su autonomía no significa otra cosa más que esa lucha titánica por encontrar la gran tendencia centralizadora que los órganos del Estado desarrollan para con los municipios, como viene a reconocer la doctrina o un buen número de autores? ¿ES OPORTUNO HABLAR DE MUNICIPIO LIBRE?

Desde luego que sí. El municipio no puede resumirse nada más en una dependencia o sujeción al Estado, es mucho mas que eso, inclusive puede ser nada menos, que el autor del Estado, por que esto también es cierto, que sin la voluntad favorable de todos cada una de esas partes integrantes del Estado, éste no sería en muchos casos, lo que es. Por que cada municipio, en teoría, podría haberse transformado en su propio Estado. Ahora bien, otra gran verdad es que el Estado crea a sus propios municipios.

Es el Estado de México en concreto el Congreso Local y Gobernador en turno Lic. Enrique Peña Nieto a quienes les corresponde fijar las bases para que se eleve al rango constitucional el pueblo de San Juan Zitlaltepec. He aquí, la importancia del Estudio de cada supuesto en particular para poder precisar las necesidades.

Lo histórico responde a otra gran corriente doctrinal, que pretende así guardar testimonio del papel histórico desempeñado por esta entidad llamada municipio. Ahí está la realidad municipal: un pueblo es un paisaje concreto, posibilitando el desarrollo comunitario, cumpliendo sus fines totales. Es evidente que en estos casos el Estado se ha formado aunado, confraternizando municipios, integrantes de una misma raza, de una misma cultura, elementos que dan paso a la constitución de lo supramunicipal, del Estado, que lejos de borrar dicha tradición

la favorece, permite el autogobierno, reconoce libertad y autonomía en el manejo de sus recursos en el cumplimiento de sus funciones.

3.4.LA UNIDAD POLÍTICA COMO CRITERIO FORMAL DE DIVISIÓN POBLACIONAL Y TERRITORIAL.

La división municipal de las entidades federativas, en el municipio, como asociación domiciliaria, se da el caso típico de aglutinación por afinidades locales, formadas desde luego por el domicilio, el mercado, la educación, el régimen de propiedad y las costumbres.

La asociación de vecindad, una vez que ha institucionalizado las relaciones sociales, bajo un régimen de derecho y como primera institución político-social del Estado Nacional, presenta dos características:

Una que conserva como asociación vecinal, que es de carácter sociológico, la otra adquirida, como base de la división territorial, de la organización política, administrativa del Estado y que es de carácter político.

Para la de carácter político, el municipio es una nueva creación formal del Estado, para este, todo se reduce a un problema de libre ordenación de las gentes dentro de su espacio territorial soberano. Los órganos estatales lo realizan obedeciendo a criterios formales, de conveniencia, de racionalización, y de planeación.

Es evidente que pierde sus raíces históricas tradicionales, iusnaturalistas y dejan de tener valor sus prerrogativas de autodeterminación para agregarse todos los municipios a una noción más amplia. Así es como lo municipal, no es sino una participación (a través de diversas vías, como la desconcentración de lo estatal). El nombre mismo de municipio deja de tener significado trascendente, pues éste bien podría substituirse por el de partido, departamento, distrito o delegación.

También hace referencia a que, la organización, el funcionamiento interno del municipio se resuelve de manera formal, bajo criterios de los órganos del Estado: estos pueden nombrar a la autoridad municipal;¹¹ los cuales establecen mecanismos diversos de gobierno municipal y de tutela, con el denominador común de que todo proviene de dichos órganos centrales.¹²

¹¹ Albi, Fernando. op. cit. p. 125.

¹² Ibidem, p. 90.

El párrafo primero del artículo 115 de la Constitución mexicana declara que el municipio será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Unión.

Aquí el Doctor Jorge Carpizo ve en este enunciado la consagración de dos principios: 1. descentralización política y 2. una descentralización administrativa por región.

“La primera significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la constitución general de la República, la del Estado, la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que tienen que prestar, y que deben tener recursos económicos para poder realizarlos”.¹³

“La segunda se refiere a la región de los municipios, presupone que en una parte cierta del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley les señalen.”¹⁴

Por las explicaciones citadas, vemos como esta situación no coincide con la idea de la descentralización, la cual hace referencia necesaria a un centro donde proviene y emana. En efecto sus principios sirven para un algo que esta centralizado en un centro político administrativo, ahora bien cuando se traslada a la periferia ejemplo el servicio de correos de una matriz se extienden cientos y miles de sucursales, entonces estamos en presencia de una descentralización de lo federal.

Cuando lo estatal está centralizado se procede a trasladarlo a la periferia ejemplo el servicio de salud que se suscribe a la capital estatal, a un solo centro

¹³ Carpizo, Jorge, op. cit. p. 233.

¹⁴ Ibidem, p. 234.

que se desdoblaba a otras ciudades con otros hospitales, entonces se descentraliza lo estatal y lo Federal pero ¿dónde está lo municipal, es algo del gobierno federal o del gobierno de los Estados?.

Considero que el párrafo primero del artículo 115 Constitucional no se refiere al principio de descentralización si no a la organización política, administrativa, así como a la división territorial. Ahora bien, la constitución se refiere a la base de la organización, esto no necesariamente implica la idea de descentralización. Se esta sencillamente reconociendo una realidad la del municipio a la que se le ordena que tome como base de la organización política y administrativa, así como la división de los Estados.

La Constitución no crea al municipio de manera material, por que éste es un fenómeno natural anterior, lo toma y lo considera de base. Atendiendo lo anterior diríamos: los limites territoriales del Estado mexicano pueden hallarse determinados en la constitución, si no de procesos históricos complejos.

La Constitución circunscribe, en el primer párrafo del artículo 115, al municipio dentro de lo estatal, aparece así como un fenómeno de los Estados, ante todas las cosas. A los Estados miembros que lo integran se organizan y se dividen en base a criterios, uno de los cuales es tomar en cuenta al fenómeno municipal.¹⁵

La Constitución tampoco afirma que el municipio sea base de la descentralización del gobierno de los Estados; ordena jurídicamente que el Estado se organice políticamente en municipios, y que estos sean, al mismo tiempo circunscripciones físicas, materiales del territorio estatal. Así los Estados muy bien pueden tomarse como divisiones administrativas, políticas del Estado federal mexicano, pero no como descentralizaciones del gobierno federal.¹⁶

Entonces los municipios tengan o deban tener una plena unidad política, que reúna lo político, lo administrativo. De ahí que cuando se trate de reconocer a un fenómeno tal, como el municipio de que habla el artículo 115 en su conjunto se tenga que pensar no en que se esta ante un criterio formal de división, organización, sino ante un fenómeno real, sociológico, capaz de autoorganizarse, autogobernarse, presentar esa unidad política superior, que solo corresponde a la sociedad civil, como es el Estado y esta clase de municipios.¹⁷

¹⁵ Barragán, José. op. cit. p. 87.

¹⁶ Ibidem, p. 89.

¹⁷ Ibidem, p. 90.

Nuestra Constitución admite que el municipio es una comunidad básica, perfecta, que goza de una unidad política, personalidad jurídica propia, de gobierno directo y democrático.

En la división municipal en general, puede apreciarse que en la última década, ha prevalecido un criterio moderador. Con la tendencia predominante de constituir nuevos municipios solamente en los casos notoriamente justificados, a operado una política enfocada a reducir su número.

Por lo tanto los tres criterios aplicables para la creación de municipios son:

*La necesidad de disminuir una desmedida extensión territorial.

*El aumento de la población.

*El desarrollo económico.

Estos elementos justifican los casos en que se han constituido nuevos municipios y a la inversa, la carencia de demarcaciones territoriales suficientes, de recursos humanos y económicos, ha hecho atinadas las medidas de reajustar, en ciertos casos la división municipal.¹⁸ Por lo que ya hemos mencionado. San Juan Zitlaltepec, es un poblado que pertenece al Estado de México mismo que está integrado por 125 Municipios que en numero enseguida.

¹⁸ Ochoa campos Moisés, op. cit., p. 417.

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
ACAMBAY	ACAMBAY
ACOLMAN	ACOLMAN DE NEZAHUALCÓYOTL
ACULCO	ACULCO DE ESPONOZA
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS
ALMOLOYA DE JUÁREZ	VILLA DE ALMOLOYA DE JUÁREZ
ALMOLOYA DEL RÍO	ALMOLOYA DEL RIO
AMANALCO	AMANALCO DE BECERRA

AMATEPEC	AMATEPEC
SMERAMOTOTA	SMERAMOTOTA DE JUÁREZ
SPARCOTEPEC	SPARCOTEPEC CAMPO
STENCOA	SAN SALVADOR ATENCO
STICLOAPAN	SAN TOLCAPAN DE JUÁREZ
STICOMÁ DE ZARAGOZA	CHIDONCÓRE DE JUÁREZ
STIMACHUACÓN	STIMACHUACÓN DE FABELA
XTILAUTON DE GUERRA	XTILAUTON DE GUERRA
EXAPBEO DE MORELOS	EXAPBEO DE MORELOS
ECAPZINGO	ECAPZINGO DE GABRIEL RAMOS M.
EALROYA	EALROYA DE HIDALGO GONZÁLEZ
BEHUETACA	BEHUETACA DE MIRAFUENTES
BOCACOXTLA DE BERRIOZABAL	SAN FRANCISCO COACALCO
BOXTLECCAN DE MARINAS	BOXTLECCAN DE SEGOLLADO
COXTLECCAN DE FABELA	COXTLECCAN DE FABELA
COXTLECCAN	COXTLECCAN
OTAPAN DE LA SAL	OTAPAN DE LA SAL
OTAPAN DE LIBOLLI	OTAPAN DE LIBOLLI
OTAPAN DE DÍAZ	OTAPAN DE DÍAZ
JALTENCO	JALTENCO

JILOTEPEC	JILOTEPEC DE MOLINA ENRIQUEZ
JILOTZINGO	SANTA ANA JILOTZINGO
JIQUIPILCO	JIQUIPILCO
JOCOTITLÁN	JOCOTITLÁN
JOQUICINGO	JOQUICINGO DE LEÓN GUZMÁN
JUCHITEPEC	JUCHITEPEC DE MARIANO RIVAPALACIO
LA PAZ	LOS REYES ACAQUILPAN
LERMA	LERMA DE VILLADA
LUVIANOS	VILLA LUVIANOS
MALINANCO	MALINANCO
MELCHOR OCAMPO	MELCHOR OCAMPO
METEPEC	METEPEC
MEXICALTZINGO	SAN MATEO MEXICALTZINGO
MORELOS	SAN BARTOLO MORELOS
NAUCALPAN DE JUÁREZ	NAUCALPAN DE JUÁREZ
NEXTLAPAN	SANTA ANA NEXTLALPAN
NEZAHUALCÓYOTL	CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL
NICOLÁS ROMERO	VILLA NICOLÁS ROMERO
NOPALTEPEC	NOPALTEPEC
OCOYOACAC	OCOYOACAC

OCUILAN	OCUILAN DE ARTEAGA
OTZOLOAPAN	OTZOLOAPAN
OTZOLOTEPEC	VILLA CUAUHTÉMOC
OTUMBA	OTUMBA DE GÓMEZ FARÍAS
OZUMBA	AZUMBA DE ALZATE
PAPALOTLA	PAPALOTLA
POLOTITLÁN	POLOTOTLÁN DE LA ILUSTRACIÓN
RAYÓN	SANTA MARÍA RAYÓN
SAN ANTONIO LA ISLA	SAN ANTONIO LA ISLA
SAN FELIPE DEL PROGRESO	SAN FELIPE DEL PROGRESO
SAN JOSÉ DEL RINCÓN	SAN JOSÉ DEL RINCÓN CENTRO
SAN MARTÍN E LAS PIRÁMIDES	SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES
SAN MATEO ATENCO	SAN MATEO ATNCO
SAN SIMÓN DE GUERRERO	SAN SIMÓN DE GUERRERO
SANTO TOMÁS	SANTO TOMÁS DE LOS PLÁTANOS
SOYANIQUILPAN DE JUÁREZ	SAN FRANCISCO SOYANIQUILPAN
SULTEPEC	SULTEPEC DE PEDRO ASCENCIO DE ALQUISIRAS
TECÁMAC	TECÁMAC DE FELIPE VILLANUEVA
TEJUPILCO	TEJUPILCO DE HIDALGO

TEMAMATLA	TEMAMATLA
TEMASCALAPA	TEMASCALAPA
TEMASCALCINGO	TEMASCALCINGO DE JOSÉ MARIA VELASCO
TEMASCALTEPEC	TEMASCALTEPEC DE GONZÁLEZ
TEMOAYA	TEMOAYA
TENANCINGO	TENANCINGO DE DIGOLLADO
TENANGO DEL AIRE	TENANGO DEL AIRE
TENANGO DEL VALLE	TENANGO DE ARISTA
TELOYUCAN	TELOYUCAN
TEOTIHUACAN	TEOTIHUACAN DE ARISTA
TEPETLAOXTOC	TEPETLAOXTOC DE HIDALGO
TEPETIXTA	TEPETLIXTA
TEPOTZOTLAN	TEPOTZOTLÁN
TEQUIXQUIAC	TEQUISQUIAC
TEXCALTITLAN	TEXCALTITLAN
TEXCALYACAC	SAN MATEO TEXCALYACAC
TEXCOCO	TEXCOCO DE MORA
TEZOYUCA	TEZOYUCA
TIANGUISTENCO	SANTIAGO TIANGUISTENCO DE GALEANA

--	--

TIMILPAN	SAN ANDRÉS TIMILPAN
TLALMANALCO	TLALMANALCO DE VELÁZQUEZ
TLALNEPANTLA DE BAZ	TLALNEPANTLA
TLATLAYA	TLATLAYA
TOLUCA	TOLUCA DE LERDO
TONANITLA	SANTA MARIA TONANITLA
TONATICO	TONATICO
TULTEPEC	TULTEPEC
TULTITLÁN	TULTITLÁN DE MARIANO ESCOBEDO
VALLE DE BRAVO	VALLE DE BRAVO
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	XICO
VILLA DE ALLENDE	SAN JOSÉ VILLA DE ALLENDE
VILLA DEL CARBÓN	VILLA DEL CARBÓN
VILLA GUERRERO	VILLA GUERRERO
VILLA VICTORIA	VILLA VISTORIA
XALATLACO	XALATLACO
ZACAZONAPAN	ZACAZONAPAN
ZACUALPAN	ZACUALPAN
ZANACANTEPEC	SAN MIGUEL ZINACANTEPEC
ZUMPAHUACÁN	ZUMPAHUACÁN

ZUMPANGO	ZUMPANGO DE OCAMPO
----------	--------------------

Los Municipios de reciente creación en el Estado de México son: Luvianos, San José del Rincón y Tonanitla, autorizados por decreto numero 34,36 y 152 respectivamente. Con la finalidad de ejemplificar como se obtiene este rango me permito transcribir el último decreto 152, que detalla la etapa de la publicación del proceso legislativo.

DECRETO NÚMERO 152 POR EL QUE SE CREA UN NUEVO MUNICIPIO CON LA DENOMINACIÓN DE TONANITLA.¹⁹

PRIMERO. Publíquese el presente decreto en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno.”

SEGUNDO. Este decreto entrará en vigor el tres de diciembre del 2003.

TERCERO. En tanto se realizan las elecciones ordinarias de ayuntamientos en términos del Código electoral del Estado de México, la Legislatura, a propuesta en terna del titular del Ejecutivo designará, un ayuntamiento provisional, que tomará protesta y posesión de su cargo el día tres de diciembre del dos mil tres y concluirá sus funciones el diecisiete de agosto del dos mil seis.

CUARTO. La ley de ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2003, será aplicable al municipio que se crea.

QUINTO. En tanto el ayuntamiento del municipio de Tonanitla expide su bando municipal y demás disposiciones administrativas observancia general, se observarán las disposiciones correspondientes del municipio de Jaltenco.

SEXTO. El ayuntamiento del municipio que se crea procederá a la elaboración del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil tres, con arreglo a las disposiciones legales aplicables.

¹⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 5ª, edición Editorial Sista, México 2007. pp. 361-362.

SÉPTIMO. Las autoridades del nuevo municipio tendrán por cumplidas las obligaciones fiscales y por reconocidos los actos administrativos que se hayan emitido, ante y por las autoridades municipales de Jaltenco.

OCTAVO. El ayuntamiento del municipio de Jaltenco deberá remitir al ayuntamiento del municipio que se crea, la documentación relativa a las obligaciones y actos a que se refiere el artículo anterior, dentro de un plazo de quince días naturales, contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor del presente decreto.

NOVENO. El Ejecutivo del Estado de México proveerá en la esfera administrativa lo necesario para el debido cumplimiento del presente decreto, y para que no se suspenda o interrumpa la prestación de los servicios públicos municipales, en tanto son asumidos por las autoridades del municipio de Tonanitla, y ordenará la instalación de mojoneras en los límites del municipio que se crea.

DÉCIMO. El Tribunal Superior de Justicia Del Estado de México, en el ámbito de sus atribuciones, procederá a la adscripción o, en su caso, a la creación de los órganos jurisdiccionales que correspondan.

Fecha de decreto: 29 de julio de 2003.

Fecha de publicación: 29 de julio del 2003.

3.5. EL MUNICIPIO COMO BASE DE DESCENTRALIZACIÓN DE LO FEDERAL Y ESTATAL.

La tesis de la Revolución Mexicana enarbolada desde 1906 sobre el Municipio Libre, es la de la autonomía Municipal. No hay documento alguno, entre los planes revolucionarios, en las discusiones del Constituyente de 1917 sobre el artículo 115, ni de cualquier otra especie que hable de descentralización municipal.

Pero al calor de la campaña presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y coreando sus tesis muy laudable sobre la descentralización de la vida nacional, gente sin escrúpulos ni preparación, creyeron muy fácil llevar esa tesis al Municipio, dando así origen a una falsa corriente municipalista dirigida a consumir una descentralización municipal como base de la reforma al municipio mexicano.²⁰

Los neo-municipalistas de ese falso cuño, olvidaron que, dentro de un Estado Federal como el nuestro, no cabe la descentralización municipal dentro del ámbito

²⁰ Ochoa Campos, Moisés. op. cit., p. 523.

político constitucional, sino solamente en la vertiente administrativa. Era, por lo tanto, un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115 sobre la

base de la concepción descentralizada propia de un Estado Unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de Estado Federal.

La tesis mexicana es de autonomía municipal, no de descentralización municipal, precisamente la doctrina señala que, en el Estado Federal, las relaciones entre los tres niveles de gobierno- Federación, Estados y Municipios son de autonomía entre sí no puede haber en la Federación Nacional, estados ni municipios descentralizados.

Tal cosa solo podría suceder dentro de un Estado de tipo Unitario o Central. En cambio, en la Federación, existen estados soberanos y municipios autónomos, que la Revolución Mexicana ha consagrado bajo la forma de Municipio Libre.

Quiere decir esto que, desde el punto de vista político, no puede haber descentralización municipal dentro del Estado Federal. Solamente existe administrativa, ya que a este corresponde el tipo de región en derecho administrativo, más no en derecho constitucional.

Entonces puede basarse una reforma municipal constitucional en el principio descentralizador.

Tamaña aberración fue la que consumaron los neo-municipalistas al reformar en 1983 el artículo 115 de nuestra Carta Magna.²¹

Con independencia del fenómeno mismo de lo que es el municipio, que se explica por sí solo, aunque tenga que ampararse bajo la sombra del Estado, el municipio puede ser tomado como base de descentralización política y administrativa.

Al respecto Acosta Romero menciona en materia de la Lotería Nacional puede igualmente descentralizarse; la organización de Pemex, de la comisión Federal de la Electricidad, el ejercito puede descentralizarse entre otros. Pero nada de esto tiene que ver con lo que es en esencia el municipio, el gobierno federal se limita ha tomar como criterio administrativo o político a esa realidad a fin de llevar a la periferia algo que estaba en un centro.²²

²¹ Ibidem, p. 524.

²² Acosta, Romero Miguel. Relaciones Entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas, Los Municipios en México. 38ª, edición. Ed. UNAM, México 2000. pp.76-79.

Parecidos ejemplos cabría citar con respecto a una actividad de descentralización de los Estados: la educación atendida por los Estados puede organizarse tomando como criterio a los municipios, y así llevar a cabo una descentralización.

En este sentido el municipio sirve de base a las actividades de los gobiernos federal y estatal. Pero si nos percatamos todo se sigue ejerciendo por uno y por otro gobierno, sin afectarse para nada al municipio; ello significaría que existen formas diversas de llevar a cabo una descentralización, dando mayor o menor juego a la esencia de lo municipal.

El federalismo se fortalece con la descentralización de la vida nacional, cuando no existe una sola manera de ver y entenderlo. Consiste en una actividad de lo federal hacia las periferias, sin dejar nada ni a los Estados ni a los municipios; o consiste en una verdadera traslación de funciones propias originariamente pertenecientes al gobierno federal, a favor de Estados y municipios.

El punto de partida sería respetar a la institución municipal o en su caso el devolverle su tradicional decoro, significación, que consiste en considerarlo, no como un criterio formal de organización política, administrativa, sino como un fenómeno sociológico real de organización autónoma en lo político, en lo administrativo; así como en considerar que el Estado complementa la Federación, y no al revés. Es decir se considera que estos, por su parte, tampoco son producto de una división administrativa del mismo, sino que son partes del pacto mediante el cual se consolida la Unidad Nacional Mexicano.²³

El Federalismo Mexicano se fortalecerá sólo cuando el Gobierno Federal y el Estatal, permitan que el Municipio se desenvuelvan libremente, en sus aspectos de organización y funcionamientos internos, de acuerdo a los ideales democráticos. La unidad política referida al municipio no puede significar otra cosa más que la acentuación del principio de la innata y natural capacidad del municipio en cuanto a comunidad básica, para autogobernarse, autoadministrarse sin perjuicio de hacerlo al amparo de una realidad superior, como lo es el Estado.

²³ Acosta Romero, Miguel, op, cit., pp. 50-80.

Al municipio, pues, se le puede tomar y considerar bajo múltiples aspectos; es un grupo de seres humanos; es una comunidad; desde el punto de vista filosófico, el municipio es una comunidad de fines completos, igual que el Estado, desde el punto de vista jurídico, el municipio es una circunscripción territorial que puede ser creada por el Estado o puede ser tomada en cuenta por este como base de su división política y territorial.

CAPITULO IV

En este capítulo explicaremos que Órganos tienen la facultad expresa, por la Constitución Política de dictar leyes o decretos, llámese Presidente de la República, Diputados, Senadores y Legislaturas de los Estados, quedando dicha facultad en un poder centralizado. Esto refleja claramente la posición del municipio en relación con el Estado, reflejando con ello la poca participación del municipio en lo que se refiere a la elaboración de las normas y una vez más se encuentra subordinado a los gobiernos de los Estados en turno por lo tanto el Municipio Libre no existe de facto, solo en las líneas de nuestra Constitución Política Federal y Local.

La participación limitada de los pueblos, depende en gran medida de la legislatura local, que entorpece el proceso de municipalidad en este caso del pueblo de San Juan Zitlaltepec.

LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Abordaremos el procedimiento en la etapa legislativa que nuestra comunidad debe emprender para lograr elevar a nuestro pueblo el rango Constitucional de Municipio.

4.1. LA CONSULTA CIUDADANA.

Debe ser entendida como una forma de participación del pueblo para complementar, mejorar el sistema que aspira a fortalecer, consolidar la democracia representativa. En nuestro ámbito político a constituido un mecanismo propiamente excepcional, que ha antecedido al proceso de tramitación legislativa en el Congreso Local, como una forma procedimental que necesaria e indispensablemente debe llevarse a cabo previa a la formación de las normas, apoyado por el artículo 26 párrafo primero de nuestra Constitución Federal que establece lo siguiente:

“El Estado organizará un sistema de Planeación democrático del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

Al respecto este precepto dispone que la ley fijará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación, consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, los criterios para la formación, instrumentación, control, evaluación del plan y los programas de desarrollo.

De esta forma, se observa que la Constitución ha utilizado los conceptos “Consulta Popular,” “Consulta Pública” aunque nosotros hemos preferido utilizar el de “Consulta Ciudadana,” en virtud de que alude de manera clara, precisando al interlocutor de la autoridad que promueve la consulta en relación con el “consultado” que en todo caso es el ciudadano, actor, eje y justificación de toda acción política. Por otro lado, el termino “pública” denota la forma en que pueda llevarse a cabo la consulta, pero no aclara su significado primordial de la expresión “popular” conlleva cierta ambigüedad, propia de su raíz terminológica ya que deriva del vocablo latino “pueblo”. No obstante puede utilizarse como sinónimo.

En virtud de su naturaleza política, la consulta ciudadana puede ser aplicada por los órganos del Estado en una diversidad de ámbitos y niveles. Así, se observa que puede ser llevada a cabo por los diferentes poderes ya sea a nivel federal o estatal. Cualquiera que sea la forma, siempre debe asegurarse la eficacia de la decisión que toma una autoridad política.

A pesar de la importancia que adquiere en la formación de la Ley, aún no a adquirido el rango y la necesidad de una institución jurídica permanente en los procesos políticos o legislativos, sino que se utiliza solamente a partir de criterios de oportunidad política. Dándose en nuestro país solo durante las campañas político- electorales, las cuales suelen convertirse en una forma de trabajo de los candidatos. La consulta ciudadana no debe quedar sólo como un medio de trabajo en campaña, debe ser directriz cotidiana del ejercicio político partidista y constituirse en instrumento de análisis de los problemas de la nación: “en sus planteamientos, en sus estrategias, en el seguimiento y juicio sobre la forma en que se desarrollen los programas aprobados.

El ejemplo más importante en nuestra praxis política legislativa es, sin duda el relativo a la materia electoral. En tal virtud, resulta conveniente, oportuno revisar el proceso político de consulta que desembocó en las iniciativas de la nueva Ley Electoral en 1989, la cual fue precedida por una amplia participación de los partidos políticos, académicos y especialistas en la materia, lo que habría de dar como resultado cumplido el Proceso Legislativo, al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹

Para lograr que México alcance la modernización, el cambio “por la vía institucional, legal y pacífica, ”el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari planteo entre otras cosas, la tesis de la modernización democrática pues en palabras de la convocatoria.“

¹ Consulta Pública Sobre Reforma Electoral. Memoria 1989. Ed. C.F.E. Secretaria Técnica. p. 17.

La llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación correspondiente de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores, que están destinados a ampliar los espacios políticos y crear las vías institucionales que requiere la mayor participación de la sociedad.”²

4.2. ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

Concluidas las actividades concernientes al acopio de propuestas, así como su clasificación y estudio, debe procederse a la formación de un documento que considera todas las aportaciones dándole a su contenido la forma de disposiciones jurídicas o normas de derecho, las cuales deben estructurarse desde la denominación de lo que será una Ley o un Decreto, hasta su organización en libros, títulos y secciones, elementos que le darán forma a lo que hemos llamado el “Anteproyecto de Ley”, denominación que pretende hacer énfasis a su carácter provisional, en proceso de perfeccionamiento, así como diferenciar y precisar el momento previo de elaboración material del documento que comprende desde la conclusión de los trabajos de estudio y análisis, hasta su entrega a quien en ejercicio del derecho de iniciativa, lo presentará ante alguna de las Cámaras del Congreso General, momento en que se convierte en Proyecto de ley o Decreto.

Así el documento seguirá su curso de formación a lo largo del proceso de cambios, revisiones y mejoras hasta superar su carácter provisional, considerarlo firme, consistente para iniciar el Proceso Legislativo. La elaboración de un anteproyecto de ley implica una serie de trabajos metodológicos o técnicos, esencial y predominantemente jurídicos. Así mismo, constituye una labor que debe quedar bajo la responsabilidad de juristas con un alto nivel de especialización a fin de garantizar las mejores condiciones del proyecto.

En la preparación de un anteproyecto deberán atenderse los siguientes aspectos: a) su constitucionalidad; b) su congruencia con otras leyes del sistema jurídico; c) su precisión normativa; y d) su claridad de redacción.

a) Del primer elemento podemos afirmar que se relaciona íntimamente con el principio de supremacía de la Constitución, de la cual depende todo el orden jurídico y establece que toda norma jurídica deberá tener su fundamento en nuestra Ley Suprema.

² Ortiz, Arana Fernando y Trejo, Cerda Onosandro. El Procedimiento Legislativo en México. Ed. Sista, 2005, p.112.

Al respecto afirma Duverger: “A finales del siglo XVIII, aparecieron, en Estados Unidos primero, y en Francia después, unas Constituciones, es decir unos textos que definían los órganos esenciales del Estado y proclamaban en general, las libertades públicas fundamentales, éstas leyes constitucionales se consideraron superiores a las leyes ordinarias votadas por el parlamento y establecieron, de este modo, por encima de la Ley misma un grado superior de legalidad, una especie de super -legalidad.” Más adelante agrega este mismo autor: “Decir que la Constitución es superior a las leyes y a las normas inferiores significa que una ley contraria a una disposición constitucional es irregular y no debe aplicarse. Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes.”³

b) Respecto a la congruencia con otras leyes, el Anteproyecto debe considerarse en el contexto de las relaciones con otras normas que forman parte del sistema jurídico, de modo que se eviten contradicciones, duplicidades o conflictos.

c) Por lo que toca a la precisión del Anteproyecto de Ley, significa que en su contenido normativo deben señalarse de manera exacta los elementos materiales, espaciales temporales y personales, que pretende regular y así poder evitar el desorden.

En cambio cuando admitimos como elemento indispensable su precisión, aludimos al aspecto interno, es decir, a su concepción y formulación lógica, rigurosa y armónica desde el punto de vista estrictamente jurídico.

d) Para concluir con el estudio de una preparación, un anteproyecto de ley debe ser redactado en forma clara, sin ambigüedades, mediante la selección de términos adecuados, aplicando con pulcritud las reglas gramaticales y de redacción.

Por lo que considero la siguiente cita de Novoa Monreal al afirmar que “el deseo de proteger la libertad de los ciudadanos condujo en la legislación, revolucionaria, deseosa de convertirse en amparo contra la tiranía, a una forma de redacción la más clara posible.

³ Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 9ª, edición. Ed. Ariel, España 1991, pp. 239-242.

Las Leyes no habrían de requerir ni admitir interpretaciones para su aplicación. Con ello querían evitar decisiones arbitrarias del Poder Ejecutivo y obligar ante el juez aplicarlas sin posibilidad de filtrar en ellas algo de su personal apreciación por la vía de una interpretación que se tenía por muy sospechosa e inconveniente.”⁴

Cumplidos los requisitos mencionados y aprobados por el titular del derecho de iniciativa, el Anteproyecto de Ley estará listo para su presentación como proyecto ante alguna de las Cámaras del Congreso a fin de iniciar el Proceso Legislativo.

4.3. FACULTAD DE INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados, Senadores, al Congreso de la Unión y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, Diputados y Senadores, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los terceros se sujetarán a los trámites que designen el reglamento de debates. Respecto a la facultad de Iniciativa que se concede al Presidente de la República, conviene señalar que en México por razones de orden estrictamente político, su ejercicio resultó en el pasado casi exclusivo, aun cuando también debe reconocerse, que tal situación ha ido transformándose con el desarrollo de la democracia en nuestro país. Es bien conocida la referencia que hace González Casanova, en su libro “La democracia en México”. En torno a la relación que se exista entre el Presidente de la República y el Congreso, aludiendo especialmente a la Cámara de Diputados. Al respecto el Ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México afirmó que:

“Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los Proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo, en el período 1935-1959, tanto al finalizar el primer año del período presidencial (Cámara heredada) como al llevarse a cabo el primer período de sesiones de la Cámara renovada (tercer año del período Presidencial)

⁴ Novoa Monreal, Eduardo. El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Ed. 5ª, edición. Ed. Siglo XXI, México , 1981, p. 34.

nos encontramos con los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941 esto es durante los gobiernos del General Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949), el 50% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961).⁵

Ahora bien, si se analiza el desarrollo de las actividades de la Cámara de Diputados en la LV Legislatura (1991-1994), encontramos que en el primer período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional (noviembre- diciembre de 1991), de veinte iniciativas de leyes decretos de reformas, adiciones, incluso constitucionales, diecinueve de ellas fueron enviadas por el Presidente de la República (trece a la Cámara de Diputados, seis al Senado), y sólo una fue presentada por los Diputados de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.⁶

Asimismo durante el segundo período ordinario de sesiones (abril- julio de 1992), se presentaron 37 iniciativas, de las cuales 26 lo fueron por el titular del Poder Ejecutivo (14 ante la Cámara de Diputados, 12 ante el Senado) y once por los diferentes grupos parlamentarios (3 Por el Partido Revolucionario Institucional PRI); 3 por el Partido Acción Nacional (PAN); 1 por el PRI- PAN- PFCRN Partido Frente Cardenista) – PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana); 1 por el PRI-PAN, 1 por los seis grupos parlamentarios; una por el PARM, una por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁷

Por otra parte, en el primer período ordinario del segundo año de la mencionada legislatura (noviembre-diciembre de 1992), se conocieron 27 iniciativas, de las cuales 23 fueron enviadas por el Ejecutivo Federal (15 a la Cámara de Diputados, 8 a la de Senadores), es decir 4, lo fueron por los grupos parlamentarios (uno por los seis Grupos parlamentarios; 1 por el PARM y 1 por el Partido Popular Socialista (PPS)).⁸ Al segundo período ordinario de sesiones del segundo año (abril- julio de 1993), correspondió el trámite de 30 iniciativas, siendo presentadas 27 por el titular del poder Ejecutivo Federal (una conjuntamente con la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

⁵ González, Casanova Pablo. La Democracia en México. 11ª, edición. Ed. Era, México, 1979, p.31.

⁶ Crónica Legislativa.- Órgano de Información y Comunicación de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados .- Congreso de la Unión. Año I.- Número 1- Abril de 1992. pp. 58-65.

⁷ Crónica.- Año I.- Número 4- Julio- Agosto de 1992- pp. 98-111.

⁸ Crónica .- Año II.- Número 7- Enero de 1993- pp. 72-79.

17 más ante Cámara de Diputados, 9 ante el Senado 3 por los grupos parlamentarios (2 por los 6 grupos parlamentarios y 1 por el PRI).⁹

En cuanto a las actividades legislativas realizadas en el primer período ordinario de sesión del tercer año (noviembre-diciembre de 1993) se presentaron 23 iniciativas, de las cuales 22 corresponden al titular del Poder Ejecutivo Federal; y, solamente una al grupo parlamentario del PPS.¹⁰

En síntesis, durante los tres años de la LV Legislatura, de la Cámara de Diputados, de las 137 iniciativas, 117 fueron presentadas por el titular del Poder Ejecutivo, esto es, el 85% del total. De lo señalado, resulta consecuente afirmar que existía un notable grado de condicionamiento de la obra legislativa de las Cámaras del Congreso respecto a la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que denotaba la peculiaridad de nuestro régimen presidencialista. Esta práctica ha sido común no sólo en nuestro país, sino también en el resto de las naciones hermanas latinoamericanas, a las que ha aquejado tradicionalmente el presidencialismo. Cabe señalar que actualmente este régimen se encuentra en crisis debido a que el Congreso de la unión, está dividido ya no tiene mayoría un solo partido.

Por ello, Biscaretti di Ruffia, en un análisis sobre este régimen de gobierno en América latina, afirma que: “En casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado presidencialismo de América Latina: un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército.

En el primer aspecto, debe ponerse de relieve que la estricta subordinación del Legislativo al Ejecutivo se debe en la mayor parte de los casos a situaciones particulares de hecho, más que normas jurídicas expresas. Entre dichas situaciones pueden mencionarse, por ejemplo, la facultad de iniciativa legislativa que ha menudo se reconoce explícitamente al Presidente o a sus ministros y la atribución del veto inclusive sobre una parte de una ley, es decir, el llamado ítem veto. Pero el reforzamiento del cargo presidencial deriva, de manera principal de una serie de factores ambientales, (sic) tales como el bajo nivel social, el amplio analfabetismo, la debilidad y el carácter meramente personalista de los partidos, la actividad conservadora que observó el clero a personalidades de cierto prestigio elevadas al cargo del Jefe de Estado, una preeminencia absoluta en el plano de los valores políticos.”¹¹

⁹ Crónica.- Año II Número 10 –Agosto- Septiembre de 1993 – pp. 54-61.

¹⁰ Crónica .- Año III.- Número 13- Enero- Marzo de 1994- pp. 80-87.

¹¹ Di Ruffia. Buscaretti. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. 2ª, edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pp. 103 - 104.

4.3.1. FACULTAD DE LOS DIPUTADOS FEDERALES.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito por el presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados, de la gestión financiera, comprobar que sea, ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si el examen que está realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto De Egresos, así como de la cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.¹²

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

4.3.2. FACULTAD DE LOS SENADORES.

Artículo 76. **Son facultades exclusivas del senado**

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinden al Congreso, además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebran el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el ministro funcionario haga del Procurador General de la República, Ministro agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales en los términos que la ley disponga.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op, cit., p. 101.

III. Autoriza también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio Nacional y la estación de escuadras, de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado un caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará elecciones conforme a las leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifique en virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición se regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos incurriere con ese fin al Senado, o cuando por motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución Federal.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a la solicitud de licencia o renuncia de los mismos, que le somete dicho funcionario.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

4.3.3. FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. (según la Constitución Política del Estado de México)

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del Gobierno. En esta fracción fue por decreto que los tres municipios que mencionamos anteriormente se dan por decreto.

II. Examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado que le remita el Ejecutivo.

III. Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias.

IV. Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestos por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias.

V. Informar al Congreso de la unión en los casos que refiere el inciso 3 de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal y ratificar en su caso, la resolución que dicte el mismo congreso, de acuerdo con los incisos 6 y 7 de la misma fracción.

VI. Recibir la declaratoria a que e refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciar el juicio correspondiente.

VII. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

VIII. Excitar a los poderes de la unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República.

IX. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto de Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución Federal, dando vista al Gobernador.

X. Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso de la Unión le remita.

XI. Autorizar facultades extraordinarias a favor de Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por el tiempo limitado previo aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales.

XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos. Para el caso de elecciones ordinarias de Gobernador la convocatoria deberá expedirse por lo menos 100 días antes de la fecha de elección y para las de diputados y miembros de los ayuntamientos 80 días antes.

XIII. Designar a los funcionarios electorales cuyo nombramiento le reserve esta Constitución.

XIV. Constituir en Colegio Electoral para designar Gobernador interino sustituto, en los casos que determine la presente Constitución.

XV. Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de el Tribunal Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador respectivamente, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de los nombramientos. Si estos transcurrieran sin que la Legislatura hubiera resuelto, se entenderán aprobados.

En caso de negativa, el Consejo o el Gobernador, según corresponda, podrán formular una segunda propuesta diversa, y si tampoco es aprobada, el Consejo o el Gobernador quedarán facultados para hacer un tercer nombramiento, que surtirá efectos desde luego.

Durante los recesos de la Legislatura, los nombramientos a que se refiere este precepto podrán ser aprobados por la Diputación Permanente.

XVI. Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponda en los términos de la presente Constitución.

XVII. Resolver sobre las licencias temporales o absolutas de sus miembros, del Gobernador, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando las ausencias excedan del término que establezca las leyes respectivas.

Para los efectos de esta fracción, se considerarán temporales las ausencias que excedan de 15, pero no de 60 días. La legislatura calificará cuando existan los motivos fundados que justifiquen una licencia temporal por un periodo mayor y que podrá extenderse por el tiempo que dure la causa que la motivo.

XVIII. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución.

XIX. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado cuando salga al extranjero o se ausente de la entidad hasta por 15 días.

XX. Nombrar y remover el personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la Legislación respectiva.

XXI. Recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado, del Tribunal Estatal Electoral, del auditor Superior de la Fiscalización y del presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos.

XXII. Convocar a ejercicio a los diputados suplentes en los casos de muerte. Licencia o inhabilitación de los diputados propietarios.

XXIII. Aprobar en su caso, los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado.

XXIV. Cambiar la residencia de los poderes del Estado.

XXV. Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.

XXVI. Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.

XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el Desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de, los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables.

En esta fracción existe una gran contradicción por que el mencionado artículo analizado con anterioridad indica que el municipio es libre, por lo que nos atrevemos a cuestionar por que es dependiente por el gobernador.

XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que estos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

La legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución, cuando suspenda o declare desaparecido un ayuntamiento, para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar el orden jurídico y la paz social.

XXIX. Designar, de entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del Gobernador del Estado.

A) A los consejos municipales que concluirán los periodos 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 proceden que entren en funciones, ni que se celebren nuevas elecciones

B) El ayuntamiento provisional cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de un ayuntamiento que actuará hasta que entre en funciones el electo.

C) A los miembros sustitutos de los ayuntamientos para cubrir las faltas absolutas de los propietarios y suplentes.

Los integrantes de los consejos municipales y de los ayuntamientos provisionales, así como los miembros sustitutos de los ayuntamientos, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los miembros de los ayuntamientos.

XXX. Expedir anualmente, más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo Constitucional del Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

La Legislatura al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley, y en caso de cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o la ley que estableció el empleo.

XXXI. Expedir anualmente, más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo Constitucional el Ejecutivo Federal, la ley de ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el ejecutivo del Estado.

XXXII. Recibir, revisar, fiscalizar y calificar a más tardar el 31 de julio las cuentas públicas del Estado y de los Municipios del año anterior, mismas que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto contará con un Órgano Superior de fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión.

El auditor Superior de fiscalización durará en su encargo 4 años, pudiendo ser ratificado hasta por 4 años más, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos Federales en los términos convenidos en dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios.

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los poderes Públicos organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización.

XXXV. Determinar Por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los poderes públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipio, así mismo a través del propio Órgano fincar responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

XXXVI. Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los Municipios; establecer 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 acto o convenios que trasciendan al periodo del ayuntamiento

XXXVII. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual del Estado y de los Municipios de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia y dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal.

XXXVIII. Conceder amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado.

XXXIX. Declarar en su caso que da o no lugar a proceder contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos graves del orden común y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas.

XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad público en el ámbito estatal.

XLI. Crear organismos descentralizados. Tema analizado en paginas anteriores.

XLII. Conceder premios y recompensas por servicios eminentes e importantes prestados a la humanidad, al Estado o a comunidad.

XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado.

a) Mediante la declaratoria corresponden integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de éstos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes, para lo cual asignará los presupuestos respectivos.

XLIV. Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución.

XLV. Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asume una función o servicio público municipal cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitada para ejercerlos o prestarlos, en este caso, será necesario solicitud previo del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceros partes de sus integrantes.

XLVI. Expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Así como, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelven los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refiere las fracciones XLIV y XLV de este artículo.

XLVII. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyen.¹³

En las fracciones anteriores nos damos cuenta de la sujeción que existe por parte del municipio hacia los legisladores locales y en específico al gobernador en turno.

¹³ Constitución Política del Estado de México. op. cit. p.17.

Por cuanto hace al Derecho de Iniciativa de Diputados, Senadores, Legislaturas de los Estados, del Distrito Federal resulta lógico y natural que los miembros de las Cámaras Federales, Congresos Locales tengan a su favor esta facultad, toda vez que son ellos los responsables del ejercicio de la función Legislativa en materia común.¹⁴

Pero además, por ser representantes populares, ser electos bajo principios democráticos, merecen la calidad constitucional de sujetos aptos jurídicamente para el ejercicio del Derecho de Iniciativa, pues resultaría inadmisibles que con esas características se les privara de tal Derecho. En la doctrina y en el Derecho comparado el tema de la Facultad de Iniciativa a los integrantes del Órgano Legislativo se ha planteado en dos vertientes, a saber: la que considera su ejercicio en forma individual y se llega, incluso, a prohibir la colectiva, la que pronuncia por ésta y no admite la individual.

En nuestro caso, la Constitución Mexicana, en su artículo 71, establece un sistema mixto que permite en su fracción II, el ejercicio del Derecho de iniciativa de leyes y decretos por Diputados y Senadores en lo individual. Pero también faculta a las Legislaturas de los Estados, según lo dispuesto por el último párrafo de dicho precepto Constitucional. A esto habrá que agregar la modalidad que se ha desarrollado en nuestra práctica Camaral de que la Facultad de Iniciativa, también se ejerza por los legisladores uno o varios grupos parlamentarios.

De lo anterior se desprende que, al permitir solamente el Derecho de Iniciativa de los Diputados Federales y Senadores en lo individual, ni el Congreso General en conjunto, ni las Cámaras de Diputados o de senadores, están facultados para presentar iniciativas en su calidad de órganos.

Por otro lado, estamos sujetos a un sistema jurídico-político de estructura federalista, del cual resulta un imperativo otorgar la Facultad de iniciativa de leyes federales a los órganos legislativos de los Estados que conforman nuestra Federación. Al permitir el artículo 72 constitucional el Derecho de iniciativa a las Legislaturas de los Estados, los Diputados Locales en lo individual pone al descubierto que no están facultados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión. A mayor abundamiento, tómese como justificación plena de Derecho de Iniciativa de los Diputados, Senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales, el hecho de que la propia Constitución, en su artículo 135, otorga a ambos la potestad de intervenir en las reformas y adiciones de carácter constitucional, por lo que, con mayor razón, deben participar cuando se refieran a las leyes ordinarias.

¹⁴ Arana, Ortiz Fernando. op, cit.,. pp. 136-138.

4.4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

La iniciativa de Ley es la segunda etapa del procedimiento legislativo y primera del proceso legislativo, en la que encontramos dos importantes aspectos, que son por un lado, el ejercicio de la facultad constitucional de presentar un proyecto de Ley o Decreto; y por el otro, la intervención del Órgano Legislativo, con lo que se da lugar a la tramitación legislativa. En nuestra doctrina jurídica existe consenso respecto a la Iniciativa, entendida como el punto de arranque de la maquinaria congresional para la creación de la Ley. Por el contrario existen criterios diferentes en lo que hace a su naturaleza jurídica e implicaciones constitucionales.

Por lo anterior podemos afirmar que en términos generales los tratadistas han sido parcos en la descripción y análisis en esta etapa procedimental legislativa. Pues han puesto énfasis únicamente en su definición y en quién son sus titulares del derecho de iniciar leyes. Por ello, es pertinente acudir a algunos prestigiados juristas para tratar de obtener de entre todas las definiciones y elementos comunes que nos permitan adquirir un concepto válido.

El jurista Felipe Tena Ramírez, dice respecto a la Iniciativa de Ley; "el proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la Ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un Proyecto de Ley o Decreto."¹⁵

Por su parte el maestro de Filosofía y Teoría del Derecho, Eduardo García Máynez afirma que la iniciativa de ley "es un acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso un proyecto de ley."¹⁶

El profesor Ignacio Burgoa ha considerado que la iniciativa "entraña la facultad de presentar proyectos de Ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión."¹⁷

Moisés Ochoa Campos ha establecido que la iniciativa "es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un Proyecto de Ley."¹⁸

¹⁵ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 37ª, edición. Ed. Porrúa, México 2005, p.285.

¹⁶ García Máynez, Eduardo Introducción al estudio del Derecho. Ed. Porrúa México, 2000, p.54.

¹⁷ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª, edición. Ed. Porrúa, México 2000, p.487.

¹⁸ Ochoa Campos, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México 2000, p.63.

Fernando Gómez Flores y Gustavo Carvajal Moreno, entienden a la iniciativa, como “la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley”.¹⁹

En el Derecho comparado, el argentino Alberto A. Natale estima que la iniciativa “consiste en la promoción del procedimiento destinado a conocer la creación de una Ley”.²⁰

Para un autor Brasileño José Alfonso Da Silva, la Iniciativa “ no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al poder legislativo, es un momento culminante en la actuación del poder político en el proceso de la formación de las leyes. Es ahí donde se da la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas, en la formación de las reglas de conducta y engloba una elección de las vías posibles difusas en el vivir social.”²¹

Sin extendernos más entorno a las definiciones, salta a la vista una gran diferencia entre los autores citados; por un lado, los que consideran a la iniciativa como una “facultad” y, por el otro los que consideran como “acto.” Entre los primeros se puede desprender de las definiciones propuestas están Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Fernando Gómez Flores, y Gustavo Carvajal al segundo grupo pertenecen García Máynez, Ochoa Campos Moisés, Natale Y Da Silva.

Valdría la pena señalar que en nuestra opinión tal como lo hacen Tena Ramírez, Burgoa, Gómez Flores, y Carvajal, la iniciativa es antes que otra cosa una facultad, esto es un Derecho Subjetivo público de hacer. En consecuencia, el primer elemento a considerar para explicar debe ser su naturaleza esencialmente jurídica.

Asimismo, debemos tomar en cuenta que la Iniciativa no corresponde a cualquier sujeto, sino que da de manera limitada, lo que significa considerar que solo se “faculta” a determinados Órganos del Estado, los que adquieren la calidad de titulares de ese derecho o de manera exclusiva o limitada, con lo que se descarta a todos los demás sujetos.

¹⁹ Gómez, Flores Fernando y Moreno, Carvajal Gustavo. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1976, p.65.

²⁰ Natale, Alberto A. Derecho Público. Ed. Palma, Buenos Aires Argentina, 1979, p.263.

²¹ Da Silva, José Alfonso. El Proceso Legislativo como Objeto del Derecho Parlamentario. En el Derecho Parlamentario Iberoamericano. Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Ed. Porrúa. México, 1987, pp. 96-97.

Hemos mencionado que el término “iniciativa”, además de su significado esencialmente jurídico, presenta una connotación material que lo identifica con el documento que contiene el Proyecto de una Ley o Decreto. Ahora bien, ese documento, propiamente se integra de dos partes:

La exposición de motivos y el texto del proyecto de la Ley o Decreto. Empero, debe hacerse notar que generalmente cuando se hace mención de éste último se dan por comprendidas a ambas partes. Igualmente debe aclararse que estos dos elementos no se dan de manera autónoma o desarticulada, sino que guardan una unidad indisoluble y no sería lógica, ni materialmente posible explicar una sin otro. Para comprender mejor ambos elementos se analizarán en forma individual.

I. LA EXPOSICION DE MOTIVOS.

Sobre la Exposición de Motivos, nos dice Miguel Angel Camposeco en su “Manual de Temas Legislativos” que: “ se llama así a la parte que expone a las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas, que justifique, explican, motivan y dan razón de ser procedencia a la proposición de creación, o solicitud de reformas o derogaciones de una Ley, artículo de la misma, o Decreto.”²²

La Exposición de Motivos siempre debe ser la justificación que dio origen a la Ley, es decir, la explicación de la fuente real de la norma jurídica que pretenda nazca en el sistema legal. Por ello una buena Exposición de Motivos, además de contribuir al éxito en el procedimiento legislativo, ayudará a quien la aplique o poder interpretarla en el mismo sentido en que el legislador quiso emitir tal norma jurídica. Así también permitirá al estudioso del derecho desentrañar correctamente el contenido de la Ley en el caso de que ésta por alguna circunstancia no fuera clara, o simplemente no previera algún supuesto de hecho en concreto.

Por otra parte, de la experiencia dada en las Exposiciones de Motivos, es posible concluir que su contenido debe incluir los siguientes elementos:

1. Destinatarios.
2. Introducción.

²² Camposeco, Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos. Sin datos de referencia. 1984. p. 130.

3. Justificación del Proyecto de Ley o Decreto.
4. Descripción de la estructura y contenido del Proyecto.
5. Fundamentación Jurídica y
6. Presentación

De los elementos anteriores, en la realidad legislativa no siempre se incluyen todos, ya que algunos al no ser siempre estrictamente indispensables, su incorporación es variable, debido a que dependen de la voluntad política o del contenido mismo de la Iniciativa.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO.

Una vez que se ha redactado la exposición de motivos de la Ley o Decreto, se debe continuar con el texto del proyecto esto es, con las disposiciones que pretenden regular una determinada situación jurídica. Así esta parte de la iniciativa se organiza con los siguientes componentes normativos.

1. Denominación.
2. Títulos.
3. Capítulos.
4. Artículos.
5. Fracciones.
6. Artículos Transitorios y
7. En ocasiones, si el proyecto es muy grande, se incluyen libros y subtítulos.

Conforme a la Iniciativa de Ley o Decreto, estará en condiciones para que se lleve a cabo el acto de su presentación- recepción ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión e iniciar el camino procesal que puede conducir a ser derecho positivo.

4.1.1. LA RECEPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE ALGUNAS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO Y SU ENVIÓ A COMISIÓN

Una vez que se presenta la Iniciativa de Ley o Decreto, toca a la Cámara donde se presente recibirla para darle el trámite legislativo correspondiente. Por este motivo, la finalidad de este apartado será realizar algunas reflexiones sobre el momento en que un Proyecto de Ley o Decreto “toca la puerta de alguna de las Cámaras del Congreso. Conviene precisar que hemos hablado de la iniciativa como acto material de presentación de un Proyecto de Ley o Decreto, lo hacemos desde la perspectiva del titular de la facultad de iniciar leyes. En cambio cuando nos referimos a la Recepción del Proyecto, lo hacemos considerando la posición del órgano encargado de su tramitación legislativa.

De lo anterior colegimos que la recepción de un Proyecto de Ley o Decreto es un acto material en el que una de las Cámaras actúa como receptora del documento, la cual es elegida por el titular del derecho de iniciativa, que no es legislador, para fungir como Cámara de Origen. Para ser explicada de manera clara y precisa se requiere mencionar que ésta se verifique por medio de las unidades administrativas encargadas de ello en cada una de las Cámaras, esto es, de la Secretaría General en la Cámara de Diputados y de la Secretaría General de asuntos parlamentarios en el Senado de la República. Esta recepción convierte al respectivo órgano colegiado en la Cámara de origen si la iniciativa es promovida por el titular del Ejecutivo Federal, por las Legislaturas Locales o por la Asamblea del Distrito Federal. Si se trata de iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en virtud del mandato contenido en el artículo 27, fracción I, de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, su presentación se hace por conducta de la Secretaría de Gobernación cuyo titular la suscribe y envía a los Secretarios de la Cámara escogida, con el respectivo anexo que contenga la correspondiente iniciativa.

En el caso de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su Presidente, los Secretarios serán los encargados de suscribir y enviar el oficio con que se remite la Iniciativa de Ley o Decreto. En las Iniciativas promovidas por los grupos parlamentarias, Diputados o Senadores en forma individual, el ejercicio del derecho, la presentación, la forma de recepción son directas en su respectiva Cámara a través de los secretarios de Mesa Directiva, en el Pleno. Podemos considerar a partir de lo señalado, que en la cuestión relativa a la Presentación de las Iniciativas se pueden plantear dos momentos, a saber: aquel que tiene que ver con el funcionamiento de las Cámaras durante los períodos ordinarios de sesiones del Congreso General; y el segundo, que se presenta cuando el Órgano Legislativo se encuentra en receso, consecuentemente funciona la Comisión Permanente.

I. LA RECEPCIÓN DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO EN PERIODOS ORDINARIOS.

En las Sesiones Ordinarias se sigue un orden para el conocimiento de los asuntos por el Pleno, entre los que se incluyeron las Iniciativas de Ley o Decreto. Para tal efecto el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior preceptúa que:

En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores.

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara.

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decretos y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión.

IV. Memoriales de los particulares.

VI. Dictámenes señalados para discutirse, y

VII. Minutos de ley.

Es hacer notar que la recepción del Proyecto de Ley o Decreto adquiere relevancia en virtud de que constituye, en estricto sentido, el momento en el que el documento hace contacto con la Cámara de Origen, con lo que se “echa a andar” la maquinaria procesal legislativa del Congreso.

Recibido un proyecto de ley en alguna de las Cámaras y tras haberse incluido en el orden del día, se procede a dar cuenta de él al Pleno. Enseguida, el Presidente de la Mesa Directiva conforme al artículo 21, fracción III, del reglamento para el Gobierno Interior deberá dar el trámite correspondiente a lo que se denomina en el lenguaje cameral, “el turno a Comisión”.

Del trámite que debe darse al Proyecto de Ley o Decreto, la parte final del artículo 71 constitucional ordena: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

De la disposición constitucional transcrita pareciera desprenderse, que uno sería el tratamiento que se da a los proyectos de Leyes o Decretos que tengan como origen al titular del Ejecutivo, a los Congresos Locales o a las Diputaciones Federales de los Estados y otro distinto al que corresponda a los presentados por Diputados, Senadores en lo individual a través de los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, dado que el texto constitucional se remite el reglamento de Debates, habrá que complementar la explicación con lo dispuesto por este ordenamiento jurídico. De esta forma, el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno interior a la letra dispone que “las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras pasarán desde luego a Comisión.”

Entonces, lo que pudiera ser en principio una distinción inequitativa en los trámites a los proyectos de ley, dependiendo de quien ejerza el derecho de iniciativa, viene a resultar un tratamiento exactamente igual, dado que finalmente el reglamento para el Gobierno Interior desdeña la posibilidad constitucional de dar un tratamiento diferenciado y señala un procedimiento igual independientemente quien sea el sujeto que presente la Iniciativa de Ley o Decreto.

Como se desprende fácilmente de la lógica legislativa, los proyectos de Ley o Decreto deben ser turnados a la Comisión cuya denominación corresponde a la materia de su competencia, la cual puede incluso turnarse a dos o más Comisiones para el estudio o dictamen del proyecto. El turno a Comisión o Comisiones representa en la mecánica legislativa, el envío del documento por el Pleno para que aquella proceda a realizar los trabajos de estudio, análisis técnico jurídicos, políticos que se requieren, con todo ello pueden emitir un “dictamen”, a fin de que el proyecto de Ley sea puesto a la consideración de todos los integrantes de la Cámara. Enviar la iniciativa a la Comisión dictaminadora implica el propósito de someterlo a la prueba de la crítica más severa y de la confrontación de los intereses en ella representados.

Ese envío a Comisión es un paso insalvable de toda Iniciativa de Ley o Decreto ya que de lo contrario no podría discutirse por el Pleno.

Así lo señala el artículo 60 del Reglamento para el gobierno interior al disponer que “ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califican de urgente o de obvia resolución.” Además, los casos de excepción al principio de turnar a la Comisión alguna propuesta, sólo se llevarán a cabo a sí lo aprueba una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros, al tenor de la disposición contenida en el artículo 59 del propio Reglamento para el Gobierno Interior.

II. RECEPCIÓN DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO DURANTE LOS RECESOS POR LA COMISION PERMANENTE.

La Comisión Permanente, de conformidad con el artículo 78 fracción III de la Constitución tiene, entre otras atribuciones la de “recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones.”

Ahora bien, si cada año de los tres que dura una legislatura, tiene dos períodos de sesiones, por consecuencia anualmente habrán dos recesos. En tal virtud, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Congreso establece que para un periodo de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los Diputados y para el siguiente se hará entre los Senadores.

Lo anterior debe ser destacado, dado que, dependientemente de quienes presidan la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Diputados o Senadores, sus órganos administrativos serán la instancia encargada de recibir los proyectos de Ley o Decreto para, a su vez, incluirlas en el orden del día de la sesión de la Comisión Permanente.

Por su parte la Presidencia de dicho órgano colegiado deberá turnar los Proyectos de Ley o Decreto a las Comisiones competentes de la Cámara que hubiere señalado el titular de Derecho de iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 122 de la Ley Orgánica del Congreso y 179 del Reglamento para su Gobierno Interior.

El trámite encuentra su explicación en el hecho de que si bien es cierto que el pleno de cada Cámara se encuentra en receso, no sucede lo mismo con las Comisiones, que son órganos que funcionan ininterrumpidamente durante los tres años de la Legislatura, tal como lo precisan los artículos 39, párrafo 2; artículo 45 párrafo 6, incisos a, b y d; y artículo 94 del Reglamento.

Esta última disposición claramente ordena que “las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.”

LA DICTAMINACION

La tercera etapa del procedimiento y segunda del proceso legislativo es la relativa en los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión, permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la Comisión.

Dentro de esta etapa existen tres fases fácilmente diferenciadas una de otra, a saber: la negociación política, los trabajos de estudio, análisis, finalmente el dictamen, el voto particular. La ley, el procedimiento se dan en el marco del juego del Poder Político, el cual sólo puede dar los resultados esperados si se distribuye entre sus diferentes estratos, grupos y organizaciones, mediante acuerdos o pactos.

En este sentido Karl Deustsch afirma que “ el proceso político es resultado de la negociación entre diferentes grupos.”²³ El mismo agrega que “ todos los grupos de interés tienden a desarrollar una elite propia. Si las elites de interés se acostumbran a trabajar de común acuerdo, a conocerse mutuamente, a intercambiar opiniones y pequeñas cortesías entre sí, se pueden coaligar en un establishment. Se puede afirmar es la reunión de las elites de grupos de interés que han aprendido a trabajar juntos.

Se ha observado que los grupos de interés al vincular las necesidades, requerimientos de sus miembros, plantean exigencias de las leyes o acciones de gobierno, aunque ciertamente son incapaces de traducir sus demandas en acciones concretas, por lo que deben evolucionar, constituirse en partidos políticos para ser. “organizaciones clave para obtener resultados sociales y políticos. Lo logran agregando varios grupos de interés en una coalición estable que es más fuerte, poderosa que cualquiera de los grupos por separado.”²⁴

²³ Deutsch, Karl W. Política y Gobierno. op. cit. p. 69.

²⁴ Ibidem. p. 71.

4.4.2. EL DEBATE LEGISLATIVO.

Una vez que ha llegado el dictamen de la Comisión respectiva al Pleno de la Cámara, es necesario que los legisladores lleven a cabo las discusiones necesarias para que el proyecto de Ley o Decreto pueda ser votado por ellos sin lugar a dudas, esta es la etapa procesal legislativa más sobresaliente pues se refiere a la controversia política jurídica, económica, social e ideológica, que se suscita entre los legisladores al discutir el dictamen con proyecto de Ley o Decreto. Es la modalidad por excelencia, de lo que algunos teóricos denominan el “debate parlamentario”, el cual abarca cuestiones de importancia y trascendencia política para la nación. La deliberación o debate como método de trabajo en el seno del Órgano Legislativo, da a este una especial característica que denota su esencia, su función y su desarrollo histórico.

Se da en un marco de completa publicidad en la tribuna del recinto legislativo que sirve de cede a cada una de las Cámaras. Ahí, el Debate se vuelve un juego de habilidades en el que la lógica y la oratoria se convierten en los principales instrumentos para apoyar y defender el Proyecto de Ley o Decreto o bien atacarlo y alentar a su rechazo.

La discusión entonces toma el sentido de una lucha de contrarios, en donde se confrontan argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista, visiones del mundo, fiel reflejo de la contienda política que se da en la sociedad entre partidos, grupos, sectores, clases sociales y que habrá de dirimirse por lo menos temporalmente al aprobar o rechazar el dictamen con Proyecto de Ley o decreto. Lo que esta en juego en este tipo de confrontación no es cosa sencilla. De este proceso de lucha dependerá la expedición de leyes o decretos y por ello una o varias fuerzas aliadas, tratan de sobreponerse a otra u otras para contactar con el respaldo suficiente y así transformar su poder político en voluntad normativa o dispositiva. El Debate se realiza en forma de intervenciones orales o discursos, es decir, que los legisladores participan en el mediante la preparación anticipada o improvisada de sus argumentos a favor o en contra de Proyecto de Ley o Decreto, los cuales se exponen en la tribuna y ante la Asamblea. El discurso, señala Miguel Camposeco, debe seguir con una estructura.

Llevando el discurso “Antecedentes o hechos, consideraciones jurídicas, económicas o políticas en torno a los mismos, argumentos en los cuales se funden o por los cuales se deseche la proposición de resolución planteada y exhortación a que la Asamblea se pronuncie favorable o negativamente.

4.4.3. LA APROBACIÓN

La etapa siguiente a la discusión de un proyecto de ley o decreto es aquella relativa a la Aprobación. La cual no se puede dar sino mediante una votación. Así mismo, una vez que los miembros de las cámaras han apoyado un proyecto de ley o decreto a través de un voto afirmativo, se debe realizar la “Declaratoria de Aprobación Camaral.” Por ello en primer término analizaremos lo relativo a las votaciones y en segundo lugar, lo que corresponde a la Declaratoria de Aprobación Camaral. Como ya se apuntó al tratar el tema relativo al debate legislativo, éste tiene una faceta de cierre o conclusión, hecho lo cual debe pasarse al acto de decidir si el proyecto de la ley o decreto debe efectivamente convertirse en norma jurídica mediante la votación.

En tal sentido, al terminar la actividad deliberadamente de una Cámara sobre un proyecto de ley o decreto, la forma de continuar un proceso de tramitación es precisamente someterlo a votación, lo que equivale a dar la oportunidad a todos y a cada uno de los miembros de la Cámaras de participar en la resolución de dicho proyecto se tome. La votación constituye entonces, la fuerza legitimadora del acto que se propone emitir la Cámara, y finalmente el congreso de la Unión. Al ser las votaciones, las formas en que los legisladores se pronuncian de manera expresa a favor o en contra de un proyecto de ley o decreto, estas se convierten en un mecanismo necesario para el ejercicio de la función creadora del derecho además de ser una condición indispensable para la existencia misma de las normas jurídicas.

En nuestro sistema legislativo se reconocen tres clases de votaciones, a las cuales se refiere el artículo 146 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso, a saber: nominales, económicas, por cédula. Adicionalmente debemos mencionar que la Ley Orgánica del Congreso en los artículos 27, párrafo segundo, artículo 35, párrafo primero, prevé que en las relaciones entre los grupos parlamentarios, su participación en la junta de Coordinación Política para la toma de acuerdos, funciona el sistema de voto ponderado, que corresponde a la representación que cada coordinador de grupo parlamentario tiene de acuerdo al número de legisladores que lo integran.

Así es como, el precepto mencionado prohíbe que haya votaciones por aclamación, lo que resulta comprensible en virtud de que el acto de aprobación de un determinado asunto, sea proyecto de ley o de cualquier otro, requiere de una manifestación expresa e inequívoca de cada uno de los miembros de la Cámara y el acto de aclamación es siempre vago, difuso e impersonal.

Ahora bien, dado que el presente trabajo tiene como objeto el procedimiento legislativo, debemos decir que en la etapa de tramitación de la Ley en las Cámaras, la forma de votación es a través de votaciones, ya que es así como lo ordena el artículo 72 Constitucional. Sin embargo para efectos de tener una visión completa se hará un breve análisis sobre las votaciones económicas y por cédula.

Las votaciones económicas se encuentran previstas en el artículo 149 del Reglamento para el Gobierno Interior. Para su regulación observando que el determinado precepto aplica el principio de exclusión, de donde resulta que las votaciones no señaladas expresamente como nominales o por cédula serán económicas, pues tal disposición textualmente señala que: “las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.”

Por otra parte, las votaciones por cédula, se encuentran previstas en el artículo 153 del mismo Reglamento para el Gobierno Interior, que literalmente ordena, “las votaciones para elegir personas se harán por cédula.”

En el Manual de Temas Legislativos de Camposeco, ya citado encontramos la siguiente definición de “cédula de votación”: es el documento de la Presidencia de la Cámara por conducto de la Secretaría pone a disposición de sus miembros para que sea llenado individualmente, para la elección de personas que desempeñaran los cargos reglamentados a que la misma se refiere. También se le conoce como papeleta.²⁵

En el caso de la discusión de un proyecto de ley o decreto, para su aprobación por regla general deben llevarse a cabo dos votaciones nominales. La primera, cuando se declara suficientemente discutido “en lo general,” “en lo particular “ por cuanto hace texto a los artículos no reservados o impugnados, al tenor de lo dispuesto por los artículos 115, 117, 134 del Reglamento para el Gobierno Interior; la segunda, una vez cerrada la discusión de todos y cada uno de los artículos en lo particular, según lo dispone el artículo 118 del mismo ordenamiento. De la misma forma, en la practica legislativa se observa que en un solo acto puede llevarse a cabo la votación de un proyecto de ley o decreto en lo general o en lo particular aún cuando procesalmente, esto no sea lo más ortodoxo.

Finalmente, de acuerdo con el contenido el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior, “todas las votaciones se verificaran por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.” Si hubiese empate en la votación se deberá proceder a su repetición, si nuevamente resulta otro empate, se llevará a cabo la votación en la sesión inmediata (artículo 160).

²⁵ Camposeco, Miguel Angel. op. cit. p. 63.

4.5. EL DECRETO PRESIDENCIAL PROMULGATORIO.

Los decretos como actos jurídicos no presentan ninguna diferencia esencial. En todo caso se trata de resoluciones o determinaciones, aunque podrían distinguirse respecto de su aspecto formal, es decir a partir de órgano del Estado que los emite. Por ello encontramos que existen decretos legislativos, judiciales o administrativos, según provengan del Congreso de la Unión, de los Tribunales o del Presidente de la República. En tal sentido, Magdalena Aguilar considera: “el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, los actos del congreso que no son leyes por ejemplo: los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos a los que crean situaciones jurídicas concretas.”²⁶

Del análisis de un Decreto del Presidente de la República para promulgar una ley o decreto expedida por el Congreso de la Unión, se puede observar que consta de las siguientes partes:

1. Nombre del titular del Poder Ejecutivo (“Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”);
2. Declaración solemne (“ a sus habitantes sabed”);
3. Mención del comunicado del Poder Legislativo Federal (“Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO”);
4. Formula para la expedición de Ley o Decreto (“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreta”);
5. Denominación del Texto de la Ley o Decreto.
6. Fundamento Jurídico (“En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “);
7. Orden de publicación y (“para su debida publicación”);

²⁶ Aguilar y Cuevas, Magdalena. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. op. cit. p. 841.

8. Exhortación al cumplimiento de la Ley o decreto (“ y observancia”);
9. Señalamiento de ser un Decreto (“expedido el presente Decreto”);
10. Lugar y fecha de la promulgación (“en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, distrito Federal, a los ... días del (mes) del (año)”);
11. Nombre y firma del Presidente de la República.
12. Nombre y firma del Secretario de Gobernación.

Respecto a este último punto, hasta el 26 de diciembre de 1985, el criterio para suscribir los decretos presidenciales de promulgación de las Leyes y Decretos del Congreso de la Unión se hacía con base a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que ordenaba lo siguiente:

“Los reglamentos, decretos, acuerdo expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez, observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a la competencia de asuntos de dos o más Secretarios deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.” Sin embargo después de esa fecha que entro en vigor la adicción al mencionado artículo de un segundo párrafo, sólo el Secretario de Gobernación quedo facultado para refrendar los decretos de Promulgación de leyes o decretos del Congreso General.

Una primera observación consiste en que nuestra Constitución sólo se refiere a una parte, si bien de gran importancia, de lo que constituye el acto de promulgación de una ley o decreto, algunas de las cuales revisten también una gran importancia jurídica política, tal como hemos visto.

La segunda observación es que el concepto “decreto” debe entenderse como “expide”, ya que en sentido estricto, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide Leyes y Decretos. Lo anterior se apoya además en el uso que se hace de ese término en el lenguaje camaral para referirse al acto de creación legislativa.

Para concluir con el Decreto Promulgatorio, debe señalarse que el Reglamento para el Gobierno Interior contiene un capítulo cuya denominación es exactamente “De la Fórmula para la expedición de las Leyes”, el cual dispone en su artículo 168 que “las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: “ El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.”

4.6. EL DERECHO DE VETO

Como ya se ha estudiado anteriormente, una vez efectuada la aprobación y expedición de la Ley por el Congreso General, debe procederse a su remisión al Titular del Poder Ejecutivo “quien, si no tiene observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente” de acuerdo al artículo 72, inciso a) de la Constitución.

Ahora bien, el precepto citado corresponde a la regla general en el tratamiento que el Poder Ejecutivo debe dar a una ley expedida por el Organismo Legislativo. Sin embargo, puede ocurrir que el Presidente de la República tenga algunas observaciones y propuestas de modificación que hacer a la Ley, para la cual establece un mecanismo especial en los incisos b) y c) del artículo 72 de nuestra Ley Fundamental.

De esta forma, el derecho que ejerce el titular del Poder Ejecutivo para formular observaciones y propuestas de modificación a la Ley y por lo tanto su devolución del Órgano Legislativo, se conoce en la doctrina constitucional como “derecho de veto”.

Así para el jurista Felipe Tena Ramírez, el veto “es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”.²⁷

Por lo que respecta a nuestro régimen jurídico, el Derecho de Veto que la Constitución otorga al Presidente de la República es limitado, pues, en este aspecto, fue ideado a semejanza del establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787.

Por ello respecto de la adopción de esta institución en el vecino país del norte, afirma Alexander Hamilton que “un veto directo y categórico tiene un aspecto más áspero y más propenso a causar irritación, que el simple acto de surgir que se discuten ciertas objeciones, las cuales deberán ser aprobadas o reprobadas por las personas a quienes se sometan.”²⁸

²⁷ Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 264.

²⁸ Hamilton, Madison Jay. **El Federalista los Ochenta y Cinco Ensayos**. 2ª edición. Ed. Fondo de Cultura Económica México 1974. p. 315.

En este sentido, el Veto limitado en razón de la objeción que recae sobre el texto de la Ley expedida por el Órgano Legislativo, puede ser total o parcial.

De las finalidades que tiene esta institución en el procedimiento de formación de la Ley, nos dice el investigador Jorge Carpizo, son las siguientes:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.”
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.”²⁹

Del texto contenido en el inciso c) el artículo 72 constitucional, que a la letra contempla: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo “de lo cual podemos desprender que en nuestro régimen legislativo el veto puede ser total o parcial.

El primero se relaciona con la existencia, fundamentos, materia, propósitos y contenido normativo de la Ley; el segundo con la modificación, adición o supresión de alguna parte del texto legal.

A pesar de las críticas que en ocasiones se lanzan contra el Veto Presidencial por la participación que se da al titular del Poder Ejecutivo en la formación de las leyes, su razón de ser radica precisamente, en proporcionar un equilibrio de poderes entre quien crea la Ley y quien será el encargado de aplicarla.

La existencia de una institución como el Veto Presidencial se traduce en la doctrina y en la práctica político-constitucional, como una cuestión esencial para el equilibrio de Poderes. Vale la pena considerar que en cuanto a trascendencia política, es mucho mayor la del Poder Legislativo que la del Ejecutivo por la de la simple razón de que es el órgano al cual se otorga la capacidad jurídica de crear las Leyes, manifestación suprema de la soberanía, y a las que todos están sometidos, incluso el Presidente de la República.

Por esta virtud, se hace necesario moderar el poder del órgano Legislativo, especialmente en lo que se refiere a la formación de las leyes, para la cual se otorga al Presidente de la República el Derecho de Veto.

²⁹ Carpizo, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. P.2229.

4.7. PUBLICACIÓN.

Establecidas las características de la promulgación de las leyes y sentada la clara distinción en relación con el acto de publicación, corresponde ahora exponer algunas reflexiones en torno a esta actividad estatal, que también es considerada en la doctrina constitucional-legislativa como una etapa del procedimiento de formación de las leyes. A la publicación de las leyes se refiere el artículo 72, inciso a), de la constitución y podemos entender por ella, el acto jurídico mediante el cual se hace saber de la existencia de una ley o decreto a sus destinatarios y se determina el inicio de su entrada en vigor. La publicación dentro de lo que hemos denominado el procedimiento Legislativo, corresponde a una etapa que se lleva a cabo de una manera concatenada con la Promulgación, en forma sucesiva. Esto significa que corresponde a un momento posterior.

Otra característica de la Publicación que le distingue aún más de la Promulgación, es que la primera de acuerdo con nuestras leyes, si bien es cierto que se atribuye como obligación al titular del Poder Ejecutivo según se desprende del mando constitucional contenido en el artículo 72, también lo es que la misma no se cumple de manera personal por el Presidente de la República como la promulgación sino que se realiza a través de una dependencia del propio Ejecutivo, a saber: la Secretaria de Gobernación.

En tal sentido el artículo 4° de la Ley del diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales señala de manera expresa que es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el “Diario Oficial” de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior.” Por su parte el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece como atribuciones de la Secretaria de Gobernación:

II. “Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, algunas de las Cámaras o el Presidente de la República;

III. Administrar y publicar el diario Oficial de la Federación.”

Debe hacerse notar que la Publicación implica una serie de actividades de carácter material, que van desde el envío mediante oficio del Decreto Presidencial Promulgatorio de la Ley, que incluye el texto de ésta, hasta pasar a su inserción en el espacio respectivo del Diario Oficial de la Federación, por último, su impresión.

El órgano que se encarga de ello es la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Gobierno, la que de acuerdo con el artículo 13, fracciones V y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, es la encargada de vigilar la publicación de las leyes, decretos en el Diario Oficial de la Federación. De las afirmaciones hechas, podemos decir fácilmente que en nuestro sistema jurídico, el medio material que se emplea para la publicación de las leyes, decretos del Congreso, es el denominado Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales, es el “Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de carácter permanente e interés público.”

De conformidad con este precepto, de entre las materias objeto de publicación en el Diario Oficial de la Federación se encuentran las leyes, decretos que se han expedidos por el Congreso de la Unión. Ahora bien, la promulgación de una ley la lleva a cabo el titular del Ejecutivo a través de un decreto al que se le llama precisamente de promulgación y al que se le integra el texto de la Ley o Decreto.

Así el acto de publicación debe entenderse que lo es de la Ley, ya que ésta da el contenido y la materia al Decreto Presidencial de Promulgación. Para concluir con el tema relativo a la publicación, debemos decir que esta constituye un elemento indispensable de la Ley, ya que si no es publicada, no puede ser considerada propiamente como derecho vigente. Por ello, resulta inadmisibles la existencia de una ley no publicada o secreta. De acuerdo con el Argentino Natale “si los preceptos normativos crean vinculaciones obligantes, más allá del conocimiento real que se pueda tener de la norma, es necesario que ella haya sido publicada, por medios fehacientes, a fin de que no se pueda invocar su desconocimiento, son las denominadas leyes secretas, cuya misteriosa vigencia se justifica invocando exigencias fundamentales de los Estados.”³⁰

Por todo lo anterior la publicación de todo acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de los gobernados y muy especialmente de las leyes, debe considerarse como de aquellos requisitos indispensables para toda sociedad democrática, en virtud de que solamente se podrá alcanzar la plena seguridad jurídica en la medida en que los Gobernadores sepan exactamente, la conducta que la Ley pretende regular.

³⁰ Natale, Alberto. op, cit., p. 268.

4.8. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA

La Iniciación de la Vigencia de una ley o decreto puede considerarse un acto eminentemente de origen legislativo, ya que se da por determinación del Congreso General en el momento de su aprobación y expedición. Corresponde entonces que al surgimiento de las normas jurídicas, las cuales en ese hecho adquieren plenamente su vinculatoriedad, coercitividad, es decir, su calidad plena de Derecho Positivo y de Derecho Vigente. El día que una ley o decreto podemos decir que entre en vigor, equivale a su nacimiento en el mundo normativo es decir adquiere el principio de aplicabilidad, por tal razón resulta, de la mayor importancia jurídica política y social el determinar cuando inicia la vigencia de las normas jurídicas.

En el ordenamiento jurídico mexicano existen dos sistemas de la iniciación de la vigencia, a saber: el sucesivo y sincrónico, a que se refieren los artículos 3,° 4° del Código Civil Federal.

A) SISTEMA SUCESIVO. Este sistema se encuentra contemplado en el artículo 3°, del Código Civil Federal que expresa literalmente:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos se reputen publicados y sean obligatorios se necesitan que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

B) SISTEMA SINCRONICO. Es aquel en el que las leyes y decretos pueden señalar la fecha de su entrada en vigor después de su publicación, sin sujetarse a plazos predeterminados, pero siempre y cuando exista algún término entre ésta y aquella.

El artículo 4°, del Código Civil señala expresamente que “si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.”

CAPITULO V.

UN ESTUDIO DE CASO: EL PUEBLO DE SAN JUAN ZITLALTEPEC (pertenece al distrito XXVIII del municipio de Zumpango).

Después de haber analizado el marco teórico y jurídico del Municipio, abordaremos el tema principal de este trabajo de Investigación, en un primer momento señalaremos cómo, cuándo y donde surge el pueblo de San Juan Zitlaltepec, así como el porque consideramos debe elevarse al rango Constitucional, aunado esto a la lucha de sus pobladores por establecer una organización, una infraestructura propia reuniendo así los elementos que se requieren en nuestro régimen jurídico, para adquirir el nivel de gobierno que tanto se anhela.

5.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE SAN JUAN ZITLALTEPEC.

Durante el Siglo VI d.c. tribus otomíes se establecieron en las orillas del lago de Citlaltepec y parte del lago de Texcoco, para aprovechar el tule, el mimbre, la pesca y la caza. Alrededor del año 661 d.c. arribaron al lugar los toltecas, el pueblo más culto de la época, quienes los obligaron a retirarse a regiones más áridas, del occidente. Cuatro siglos más tarde, la llegada de los Toltecas al lago de Zitlaltepec, surgió una nueva corriente migratoria en esta zona lacustre, que fueron los Chichimecas, siendo estos una raza belicosa, bien organizada, trajo consigo nuevas aportaciones culturales con una estructura social más avanzada y bajo el mando de sus más grandes dirigentes Xolotl y su hijo Nopaitzin. Quienes dan un nuevo matiz a la región fundando una gran cantidad de pueblos con su capital en Tenayucan, llegando hacer esta la ciudad más importante del reino chichimeca; por lo que esto a hecho suponer que de la fundación de esta gran acrópolis surgieron los pueblos de Zitlaltepec y Zumpango, siendo el primero por razones de ubicación orográfica, el más antiguo, debido a qué, se encontraba en las partes más altas del lago estando a salvo de las inundaciones y ataques sorpresivos. Por esto los grupos de nativos que dominaron la región, se establecieron en nuestro pueblo, hasta la época de la conquista.

Citlaltepetl. Situado en la orilla del lago de Citlaltepec y al pie del cerro Citlaltepetl. Es necesario hacer notar que en este documento y en nuestro pueblo, a la laguna de zumpango la denominaremos con el nombre, como se le conoció en el México indígena, lago de Citlaltepec (Clavijero, F. J.).

Desafortunadamente por razones políticas y hasta hegemónicas se le conoce desde la época de la colonia, hasta la fecha como "Laguna de Zumpango". Nombre que no podemos aceptar, por que seria negar 5 factores fundamentales:

1.- Las fuerzas y las leyes de la Naturaleza que gestaron este lago ubicado al pié del macizo de cerros que forman el Citlaltepetl, y además situado en la parte más baja de este valle.

2.- Los documentos históricos que nos dan este derecho donde se respeten las características geográficas ya mencionadas.

3.- El asentamiento de nuestros antepasados a la orilla de este lago y al pié del Citlaltepetl.

4.- Por ser el único pueblo hasta nuestros días está ubicado a la orilla del lago y que por consiguiente, históricamente más ha dependido económicamente de éste (pesca, caza, siembra e industrializó el tule).

5.- Además, en 1877 la cabecera municipal fue ejercida ciudad con el nombre de Zumpango de Ocampo. Al parecer nuestras autoridades e instituciones nos hacen justicia y corrigen esta gran error histórico; pero desafortunadamente, ahora sí, con fines hegemónicos, le siguen denominando “laguna de Zumpango”; lo que es un grave error. Situado más al descubierto; reducía su importancia hacer un lugar de paso para la comunicación hacia y desde el norte de la región del valle de México. A la llegada de los acolhuas, alrededor del año 1168 de nuestra era, los pueblos de Zitlaltepec y Zumpango alcanzaron una importancia comercial y estratégica que vendría a fortalecer con el arribo a esta zona de los grupos Nahuatlacas que cierran el periodo de las riveras del lago.

Tzompanco. Adquirió importancia por sus características peculiares de sitio de paso, principalmente entre comerciantes. Alrededor de 1168 (d.c) la región se consolidó con la llegada de los nahuatlacas, procedentes, según la tradición de Chicomostoc.

El corredor Citlaltepetl-Tzompanco se convirtió en un activo centro agrícola comercial mazahual-otomí, que se extendió hasta Xaltocán. Cuando los Aztecas llegaron al Valle de México, pasaron por Citlaltepetl, y cuando lograron su independencia, Citlaltepetl mantuvo su importancia estratégica que se demostraría con la guerra entre Azcapotzalco y Texcoco entre 1409 y 1420. para entonces Zitlatepec pertenecía a la jurisdicción Tecpaneca con cabecera en Azcapotzalco. Los idiomas dominantes eran el Nahuatl, Otomí y probablemente Mazahua.

Según Redacta el Códice “ Lienzo de Tlaxcala”, que la llegada de los españoles 1519-1521, se comprueba que el gobierno de Zitlaltepētī era dinástico, muy antiguo con Tlahtoani propio, en esos años el gobernante se llamaba Ecatototzin, que significa “ Pájaro ligero como el Viento”. Durante el sexto mes del año azteca, llamado “Etzalcualiztli” ; que comenzaba el 21 de mayo, se llevaba a cabo la fiesta de Tláloc, dios de la lluvia, ya que en esta fecha comienza la época de lluvias. Por lo tanto este mes, los sacerdotes de Tláloc iban hasta el lago de Citlaltepec en canoas con el fin de juntar juncos, que crecían grandes, gruesos, y que llevaban después en procesión hasta Tenochtitlán, al templo de ídolo, con el fin de realizar sus ritos.¹ De lo cual la época de la conquista, Citlaltepētī se menciona a partir de la “ noche triste”, cuando los españoles tuvieron que salir huyendo de Tenochtitlán para ir hasta Tlaxcala rodeando al lago desde Tlacopan.

Al paso de la penosa marcha llegaron los españoles a Citlaltepec; donde los guerreros se escondieron de tras de los nopales, las rocas y los magueyes, según nos dice el Código Florentino. Ahí descansaron y al día siguiente siguieron su camino. Los españoles no se interesaron mucho por explorar la parte norte del lago después de la caída azteca, probablemente por las circunstancias lamentables que los obligaron a, ir por primera vez a estos lugares.

ÉPOCA DE LA COLONIA . En este periodo, Citlaltepec es mencionado como Citlaltepec , Zitlaltepeque, Citlaltepētī, Citlaltepeque y Zitlaltepec, que es la forma que ha sobrevivido hasta la actualidad. Ignoramos el año en que se antepuso el nombre de SAN JUAN; pero fue en esta época en la que ya aparece en los documentos oficiales (1740). El nombre de SAN JUAN, es por que el SANTO PATRONO, ES SAN JUAN BAUTISTA.

En 1579, es celebre el conflicto de sus tierras entre los habitantes de Zitlaltepec y la hacienda de Xalpa perteneciente a la Compañía de Jesús con sede en Tepetzotlán. Este conflicto abarcó los años de 1570-1687 entre 1742-1769, desacuerdo que se llevó a los Tribunales de la Nación (ante Nueva España) y que salió favorable para el pueblo de SAN JUAN ZITLALTEPEC. Esto garantizó a la gente conservar sus tierras manteniendo sus condiciones de vida; además se les respetó su derecho a esas tierras que habían adquirido en 1567.² En los anexos de la iglesia existió la casa consistorial de 1521 a 1600, tiempo que duro la residencia del poder político del corregimiento de Zitlaltepec, cuyos dominios llegaron a abarcar los pueblos de Tequixquiác y Jilotzingo.

¹ Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Libro VI.

² Datos Documentados en el Archivo de la Nación.

ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA. Sus habitantes participaron activamente en esta guerra, incluso el “Siervo de la Nación”, Don José María Morelos y Pavón pernoctó en la iglesia de SAN JUAN BAUTISTA.

EN LAS GUERRAS DE INTERVENCIÓN. Los habitantes de Zitllatepec, en su mayoría indígena participaron directamente. En 1866, conjuntamente con los habitantes de Zumpango, no dejaron pasar a ningún invasor, por esos hechos y por la conducta ejemplar mostrada por los Zitlaltecas y Txompanecas, Benito Juárez denominó al pueblo “Zumpango de la Victoria”.

ETIMOLOGIA. La etimología de Zitllatepe proviene del mexicano Zitllalin, estrella, y tepec o tepetl, “ cerro o lugar de la estrella”. Según Códice Osuna. También existen otras interpretaciones, según las cuales Zitllatepec quiere decir. “Pueblo donde se consagra a OMEYOTL”, EN SU ASPECTO DEL SEÑOR de los astros del día y de la noche; es decir, “el que da el brillo a las cosas” , “el sol” , En este caso el sol y su luz vistos durante el día, simboliza el carácter masculino con el nombre de Zitllatonak. Así mismo la luz del sol refleja en los astros y visible en la noche representa lo femenino con la denominación de ZITLLINICUE, que quiere decir “la falda de estrella de la noche”.

GEOGRAFIA

ALTURA: Entre los 2,260 y 2,340 metros sobre el nivel del mar, con declives del 20% respecto a la topografía.

COORDENADAS: El área se localiza entre los 99° 07´ 00” y los 99° 11´ 36” de altitud norte y entre los 19° 47´ 40” y los 19° 51´ 20” de longitud oeste, ambos con respecto del meridiano de Greenwich.

COLINDANCIAS: Al norte ; municipio de Tequixquiac y Santamaría Cuevas (Municipio de Zumpango). Al Sur; con el municipio de Teoloyucan y la Laguna de Zumpango. Al Poniente; con el municipio de Huehuetoca y Coyotepec.

CLIMA: Predominante templado, subhúmedo con lluvias en verano.

TEMPERATURAS: 31°C máxima y 2.3°C mínima, con una media anual de 14.8°C.

PRECIPITACIÓN PLUVIAL: Total es de 600 mm. Ocurriendo las principales lluvias en verano. De mayo a junio se registran granizadas, las heladas se presentan principalmente de octubre a enero y ocasionalmente en septiembre, febrero, y marzo.

OROGRAFÍA: Está constituida en su mayor parte por un sistema de mesetas denominada, "Zitlaltepel". Las altitudes de este pequeño sistema ortográfico fluctúa entre los 2,350 y 2,660 metros sobre el nivel del mar.

Las zonas planas están ubicadas principalmente en el Ejido " San Juan Zitlaltepec " (al poniente de la población), con altitud de 2,250 metros sobre el nivel del mar. Así como también en la región sur del pueblo; antiguamente, hasta antes de 1930, estos terrenos formaban parte del lago de Zitlaltepec. La parte plana representa sólo el 15% de la superficie total.

TABLA 1. EXTENSIÓN DE LA SUPERFICIE DEL PUEBLO.

REGION	Km ²	Hectáreas
Casco del Pueblo	11,80	1180.00
Área ejidal	22,47	2447.00
Zona de mesetas	8.80	880.00
Total	43.07	4307.00

TABLA 2. SUPERFICIE DE TERRENOS ADQUIRIDOS (en este siglo) POR LOS HABITANTES DE SAN JUAN ZITLALTEPEC.

REGION	Km ²	Hectáreas
SAN MIGUEL BOCANEGRA	4.00	400.00

SAN ISIDRO "WENCESLAO LABRA"	1.00	100.00
RANCHO DE LAS VIRGINIAS Y DIQUES	2.00	200.00
Total	7.00	700.00

SUPERFICIE TOTAL DEL PUEBLO Y SUS COLONIAS: 50.07Km²

SUPERFICIE DEL LAGO ZITLALTEPEC: 20Km² (aprox.).

HIDROGRAFÍA: Por la característica de la topografía de la zona, existen varias barrancas, siendo la principal "La de la Estrella". No hay ríos o arroyos, pero son abundantes las presas (San Marcos, del Bodío). En la época de lluvias, éstas forman verdaderos ríos, los cuales desembocan en la parte sur del Pueblo; es decir, en la laguna de Citlaltepec. Por lo que el Plan "Jalpilla" y terrenos de Santa María de Guadalupe poseen canales de riego que proceden del canal de Santo Tomás y túnel de Tequixquiac respectivamente. San Miguel Bocanegra también posee canales de riego, de la Unidad de Riego localizado en el Túnel Viejo de Tequixquiac.

FLORA Y FAUNA. La principal vegetación silvestre es: maguey, nopal, órgano, viznagas, cardones, alcanfor y pirul.

En el Citlaltepetl además de esto, hay tejocotes, palo dulce, huizache, peshtón, árnica, olochiche, tumba vaquera, gordolobo, pericón, ortiguilla y otros tipos de plantas medicinales. En parte sur, junto al lago Citlaltepec, hay fresno, llorón, lengua de vaca, chicoria, epazote de zorrillo, diente de León, alfilerillo entre otros. La fauna la dividimos también en relación a la propia del cerro Citlaltepec: conejo, liebre, zorrillo, armadillo, coyote (extremadamente escasos), vibora de cascabel, camaleón, texincoyote, metoro, ratas de campo, tlacuache. En el Lago encontramos : patos, golondrinos, zarzeta, pato real, bocón, chichicuilete, garza, perro de agua, también hay varios tipos de peces: carpa tipo "Israel", lisa, barbona, mojarra; además ranas, ajolotes, víboras de agua, etc... En el campo encontramos palomas, lechuzas, tecolotes, gorriones, tzenzontles, jilgueros, golondrinas, colibrí, pájaro maicero, capulasclero, calandrias, tordos, gangas, codorniz, pájara vieja, chilones, tataviolín, cardenal, gavilanes, zopilotes (muy escasos), pichones, urracas. Además, insectos: moscas, moscos, arañas, alacranes(no son muy venenosos).

5.2. ORGANIZACIÓN DEL PUEBLO Y SUS COLONIAS PARA FORMAR SUS INSTITUCIONES Y CONSTRUIR SUS EDIFICIOS PÚBLICOS.

Aquí se asienta el poder político y moral del pueblo. bajo estos dos principios se ha regido su organización social desde el inicio de su historia. Antes de la revolución era el Jefe Político, después de la revolución se le llamó Comisario y actualmente "Delegado". Originalmente la comunidad se preocupaba por tener un edificio para realizar sus dos funciones esenciales de su organización social: Su autoridad política y moral, Palacio Municipal; así como la educación de sus hijos, su Escuela. Por esto, la construcción de este edificio público tenía estas dos grandes funciones a su inicio, posteriormente se separaron. La construcción del edificio ha tenido varias etapas; la primera quizá haya ido a la par con la construcción de la iglesia (Siglo XVI).

La segunda etapa se hizo en 1907, coordinaron estos trabajos los señores: Jesús González, Modesto Gonzáles y Juan Bautista.

La tercera etapa (1971), la coordino el Delegado municipal el Sr. Juan Gonzáles Escalona.

La cuarta etapa (1977), la coordinó el Delegado Municipal el Sr. Calixto Bautista.

La quinta etapa (1990), la coordinó el Delegado Municipal el Sr. Jacinto Hernández.

La sexta etapa (1992), la coordinó el Delegado Municipal el Sr Francisco Flores Godínez , realizó la loza de la planta alta del lado oriente.

La séptima etapa (1994), la coordinó el Delegado municipal el Sr. Isidro Rodríguez Montaña y el presidente del consejo de colaboración municipal el Sr. Sostenes Rosales.

MONUMENTO A MIGUEL HIDALGO Y KIOSCO. Estas dos obras fueron realizadas por los señores Francisco Hernández Vera, Pilar Hernández Vera, J. Isabel Montaña, Isidro Domínguez, Gregorio Chimal, todos ellos manejaban la Sociedad de Obreros de Molino Nuevo del mineral de la Reforma de Hidalgo, originarios de la comunidad. El Monumento a Miguel Hidalgo fue inaugurado el 18 de septiembre de 1927.

CONSTRUCCIÓN DE CAPILLAS

En el barrio de San Pedro, la fe católica dio origen a una capilla en honor al señor de Chalma. “CAPILLA DEL SR. DE CHALMA”. Los señores a cargo de la Construcción de la capilla fueron: Eusebio Bastida Bautista, Isabel Montiel Rodríguez, Cirilo Bautista Bastida y Luis Bautista Navarrete. La construcción, diseño y dirección de la obra de la capilla y Kiosco estuvieron a cargo del señor Antonio Bastida Bautista. Siendo párroco el presbítero Francisco Bravo, se inaugura la construcción en 1977 y fue consagrada el 20 de mayo de 1979 por el ilustrísimo señor Manuel Samaniego Barriga primer obispo de Cuautitlan.

Barrio de San Miguel: “CAPILLA DE LA VIRGEN DE GUADALUPE”, en el año de 1978 los señores Silviano Pérez Rodríguez, Filemón Bautista Rosalino e Isiquio Bautista inicia la construcción, por la iniciativa del Señor Ponciano Barrera y su esposa Epifanía Bautista, quienes donaron el terreno para la capilla y atrio, el trabajo lo supervisó Dionisio Barrera; el pueblo en general apoyó esta obra y en especial el barrio. El señor Jacinto Vargas apoyó con cemento. En 1991 construyeron el Kiosco, la parte técnica se le encarga a un arquitecto, costearo este proyecto: Gonzalo Pérez y Silvino Pérez. La coordinación de la construcción estuvo a cargo de Martín Cruz.

HOSPITAL REGIONAL “DR. GUSTAVO BAZ PRADA”

(Datos aportados por el Dr. Leopoldo Reyes Bautista quien fue el promotor y presidente del patronato pro-construcción).

En 1971, Dr. Leopoldo Reyes estando en su servicio social, organizó un grupo de enseñanza de “Principios de Enfermería”, al cual asistían aproximadamente 30 señoritas. Por otro lado, observando el alto índice de morbilidad, mortalidad en toda la región y la carencia de un Hospital en esta área (el más cercano estaba en Tlanepantla) y ante la visita que hacia a nuestro pueblo el Secretario de Gobierno, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza para inaugurar el servicio de Agua Potable; decidió plantearle la necesidad de contar en nuestro Pueblo con un Hospital Regional se lo hicimos saber. Nos dijo que era buena idea para hacerse realidad y le indicó al Diputado Local Dr. Marcelo Palafox Cárdenas, que hiciera el seguimiento necesario.

Una semana después, conjuntamente con él convenimos en citar al pueblo a una asamblea para concretar el procedimiento y formar un patronato para que consiguiera el terreno y coordinara los trabajos para la construcción, ya que el gobierno (a través del Diputado Local), daría el cemento y la varilla; el ayuntamiento (Presidente Francisco Vargas García) nos apoyaría con la arena y el carro para el transporte de la piedra; el pueblo aportaría la mano de obra. En esta asamblea salió nombrado Presidente de dicho Patronato, el doctor Leopoldo Reyes Bautista, como colaboradores los señores: Francisco Flores Godínez, Agustín Hernández Vargas, Cipriano González y Sostenes Rosales, entre otros. Así, organizamos a nuestro pueblo, que para entonces contaba con 810 mil habitantes, la base fundamental de esta organización fue a través de formar grupos de ciudadanos en base a manzanas y con dos representantes, quienes se encargarían de dos funciones coordinar las faenas y coleccionar el dinero para el pago del terreno el cual no lo vendió Doña Margarita Pérez, se lo pagamos a plazos muy largos. Finalmente el 18 de agosto de 1978, el Gobernador Dr. Jorge Jiménez Cantú lo inaugura como Hospital Regional "Dr. Gustavo Baz Prada" de la SSA.

FUNCIONAMIENTO: Al principio fue excelente y el pueblo estaba satisfecho de su esfuerzo; pero poco a poco fue decayendo este nivel de atención. Ante esta situación hemos hablado con los directivos de la institución y nos informan que básicamente es por que nuestro Hospital no es desde el punto de vista Institucional, Hospital. Además de esto, el poco apoyo que recibe de las autoridades Municipales. Por lo que en años anteriores se filtraron rumores de posibles saqueos. Debido a esto, en 1987, con el grupo de campesinos de la Laguna del Sr, Don Mateo Ramos Cruz, llegaron a un acuerdo entre otras cosas, con el Gobierno del Lic. Alfredo del Mazo, el funcionamiento integral del Hospital. Confiando en nuestras máximas autoridades que pongan orden y apoyen esta institución que a todos nos beneficia, es un gran apoyo más en estos momentos de crisis económica y de valores que estamos atravesando todos los mexicanos. Por lo que es indispensable que sea considerado como un Hospital de 2.º Nivel. Actualmente cuenta con los siguientes recursos humanos: 30 médicos; 22 área de enfermería; 11 área administrativa y 19 paramédicos. Es necesario mencionar que gracias a esta gran obra generada por nuestro pueblo a base de unidad y trabajo, el entonces Diputado local Dr. Marcelo Palafox Cárdenas luchó intensamente con la cabecera Municipal para que de nuestro pueblo surgiera el Presidente Municipal y para esto propusimos al Prof. Juan Ramos Arenas y finalmente se logró el objetivo en el trienio 1976-1979.

5.2.1. FORMACIÓN DEL EJIDO Y SUS UNIDADES DE RIEGO.

EJIDO “SAN JUAN ZITLALTEPEC”. El primer Comisariado ejidal de San Juan Zitlaltepec fue el señor Nolasco Navarrete y el Secretario David Rodríguez López las personas que gestionaron el ejido fueron Elías Godínez, Juan Godínez, Jesús González, Gregorio Bautista, Gorgonio Rodríguez, Isaac Rodríguez, David Rodríguez López, Jesús Reyes Montaña y muchos más en general, fue valiosa la participación de todos los campesinos del pueblo que participaron unidos para conquistar este gran logro de la Revolución Mexicana y que por estos terrenos nuestros ancestros habían luchado desde la época de la colonia. De esta manera, el 30 de abril de 1925, surge el ejido más grande de esta región. Con una dotación de 2,159 hectáreas y 800 ejidatarios. En 1935 se consigue una ampliación de 88 hectáreas en la falda norte de Citlaltepétl denominada “Cenicero”.

El reparto agrario fue más significativo en Zitlaltepec, que el realizado en Zumpango; ya que su ejido ocupa un área muy pequeña y con tierras de mala calidad sus mejores tierras las siguen conservando hasta la fecha los “terratenedores”, ahora “rancheros o políticos”. Esto es congruente con los datos históricos que hemos mencionado, en el sentido de que nuestros hermanos indígenas fueron relegados por los españoles y criollos, quienes tomaron el mando gestaron profundas diferencias sociales, que aún persisten. Y que por consiguiente, estas son más acentuadas en la Cabecera Municipal que en los pueblos que conforma el Municipio. En este contexto, el reparto agrario en Zitlaltepec, gestado por nuestros campesinos, es uno de los más grandes acontecimientos han permitido en parte, un crecimiento y desarrollo de nuestro pueblo con pocas diferencias sociales, por ende, con más identificación y unidad. Por lo tanto, son motivo de orgullo Zitlalteca. El fallo de esta resolución se dio en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión el día 1 de marzo de 1960, Adolfo López Mateos, Rúbrica, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Roberto Barrios Castro. Rúbrica, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El equipo de Bombeo fue tramitado ante el Banco de Crédito Ejidal por el Comité integrado por los Señores: Atanasio Bautista, Gonzalo Pérez e Hilario Alvarado.

UNIDAD DE RIEGO “PLAN XALPILLA “. Este sistema de riego fue inaugurado por el gobernador del Estado de México Dr. Jorge Jiménez Cantú, en febrero de 1978 los señores que iniciaron y culminaron estas gestiones ante la SRH fueron Lorenzo Godínez, Vicente Rodríguez, Ponciano Padilla y Telésforo Chavez; estando como representante de la SRH, el ing. Leandro Rubirosa Guade (Secretario) y el ing. Lasut Malpica (Gerente General del Estado y Valle de México). En estas gestiones contó con el apoyo significativo del Sr. Don Francisco Vargas García.

UNIDAD DE RIEGO “LOS INSURGENTES”, la creación de esta unidad de riego se decretó aproximadamente en 1980 con el fin de irrigar a 25,000 hectáreas de los municipios de Hueyopxtla y Zumpango, principalmente, teniendo como apoyo el Lago de Zitlaltepec, que serviría como la fuente principal de agua. Con este fin se desecó el lago, para reforzar los bordos y aumentar su capacidad, volviéndolo a llenar de agua en 1988. En la parte norte del Lago, en el barrio de San Pedro de esta localidad se ubica el sistema de riego con seis bombas, las que bombean el líquido hasta la parte norte del Pueblo (Barrio San Miguel, falda del Zitlaltepec), y de ahí se reparte a los municipios arriba mencionados. Es necesario mencionar que los pescadores, tuleros y campesinos de nuestro pueblo cedieron estos terrenos con el fin de que se realizara esta obra para el beneficio de nuestros hermanos campesinos; pero también, extendiéndose este derecho a nuestras tierras además de que el agua con que se llenaría el Lago fuese apta para la cría de peces sanos. En este sentido, el gobierno se comprometió a implementar los mecanismos técnicos necesarios para que el agua sea de óptima calidad para lograr este fin.

5.2.2. SERVICIOS PUBLICOS DE LA COMUNIDAD (Zitlaltepec).

Aquí cabe mencionar que el doctor Jorge Fernández, insistió en que es necesario definir con precisión la diferencia entre funciones y servicios públicos.³

Función pública, es la actividad que ejerce con el imperio del Estado, originada en la soberanía del pueblo con el fin de satisfacer necesidades públicas colectivas. Entre ellas se encuentra la seguridad pública.

PANTEÓN MUNICIPAL. El terreno donde está ubicado se localiza en el barrio de San Lorenzo. Este empezó a utilizarse, probablemente, durante el siglo pasado.

³ Fernández, Ruiz Jorge. Seguridad Pública Municipal. 2ª, edición. Ed. Funda. México, 2003. p.130.

La primera ampliación se llevó a cabo en 1922, donado por el Sr. Felipe Vera.

La segunda ampliación y remodelación se llevó a cabo en 1983. la iniciaron y ejecutaron los Señores Francisco Flores Godín y Ambrosio Guadalupe Flores González el pueblo aportó la mano de obra y parte de los materiales la aportó el Gobierno Estatal, a través del Municipio. El terreno de esta ampliación fue donado por los Señores Gilberto Rosales y Francisco Hernández Vargas.

LUZ ELÉCTRICA. En 1961 inaugura este servicio el Gobernador del Estado de México Dr. Gustavo Baz Prada. Los Gestores fueron los Señores: Dr. Gabriel Hernández Sánchez, Porfirio Flores, Raymundo Monrroy, Isaac Rodríguez Alanís. Creemos que este vital servicio, que nos incorporó a los avances tecnológicos del momento, llegó muy tarde, y las nuevas generaciones no entendemos como sucedió esto, tratándose de un pueblo tan grande como la Cabecera Municipal; ya que esta última contaba con el servicio hacia varias décadas. ¿Por qué esta discriminación hacia el pueblo de San Juan Zitlaltepec.?

AGUA POTABLE. En 1971 se inaugura este servicio. El Pueblo pone la mano de obra, inclusive parte de los materiales. Los gestores son los Señores Jacinto Hernández, Efrén Valdéz, Juan García Navarrete. Se perforó un pozo y se construyeron dos tanques de almacenamiento. En 1980 se cancela el pozo y la comisión del agua del Valle de México perfora otro pozo y nos vende el agua a través del Ayuntamiento. En 1985 se construye en el cerro "Coyocalco" un tanque de almacenamiento de 1000 m³. Esta construcción es parte del convenio de la Laguna del Grupo de Campesinos del Señor Mateo Ramos Cruz con el Gobierno del Estado de México (Lic. Alfredo del Mazo González). El terreno lo donó el señor José Flores. La construcción estuvo a cargo del Ayuntamiento de Zumpango (Presidente Ing. Cecilio Barrera y del Regidor Sr. Sostenes Rosales). El pueblo aportó la piedra y apoyo con las faenas. Actualmente este tanque no está funcionando a pesar de las promesas de campaña que han hecho las autoridades en esta región. En esto de las promesas vale la pena mencionar a su "campeón" el Señor Leonel Domínguez Rivero: las hizo en 1987 en su campaña de diputado Local "no las recuerda" en 1990 cuando conquista la Presidencia Municipal, repitiendo la dosis en 1994 cuando llega a la diputación federal.

DRENAJE Y PAVIMENTACIÓN DEL PUEBLO. En 1976-1981 se hacen estas dos obras (en la mayor parte del pueblo). el Gobernador del Estado de México Dr. Jorge Jiménez Cantú a través de la Diputación Local (Dr. Marcelo Palafox, el Profesor Juan Ramos Arenas y Eulogio Aguirre Aportan los materiales. El pueblo se encarga de la mano de obra y de la piedra.

URBANIZACIÓN. La construcción de las casas y de las calles se realiza en base a las necesidades propias de los afectados. El crecimiento en general tiende a hacer mal planeado por no contar con un plano regulador con miras al futuro.

AUDITORIO. En 1981 en los terrenos donde se construyó la Escuela Primaria Lic. Adolfo López Mateos, se edificó este inmueble. El Diputado Profesor Juan Ramos Arenas y el Consejo de Colaboración Municipal coordinan estos trabajos, desgraciadamente este edificio no ha funcionado adecuadamente esto en parte, a que nunca ha tenido mantenimiento por lo que está muy deteriorado.

CANCHAS DE BÁSQUET- BOL. En 1990 el Ingeniero Enrique Rojas Presidente Municipal y el síndico Ing. Valente Delegado Coordinan los trabajos para construir dos canchas en parte del terreno del Hospital regional "Dr. Gustavo Baz Prada".

CARRETERAS. En 1971 se construye la carretera Zitlaltepec, entronque Zumpango –Apaxco (3.5km). las gestiones las realiza don Francisco Vargas García Presidente Municipal de Zumpango. Carretera del acueducto (8km.). en 1988 la comisión del agua del Valle de México construye la red de pozos de agua potable para el D.F. Y DICHA RED PASA POR LA PARTE DE NUESTRO PUEBLO, y asfalta esta carretera. Su mantenimiento ha sido pésimo, desde su construcción sólo en tres ocasiones le han dado este servicio, en 1986 fue cuando lo gestionaron, estos trabajos ante el gobernador Don Alfredo del Mazo González los Señores Francisco Vargas García, Francisco Flores Godínez y el Dr. Leopoldo Reyes Bautista, en el 2000 también la arreglaron pero solo por encima por que actualmente se encuentra deteriorada. Carretera Zitlaltepec- tecnológico (CETIS 118). Fue aprobada por el Gobernador del Estado de México Lic. Alfredo del Mazo González el día 16 de Diciembre de 1983; pero desgraciadamente su construcción a sido muy lenta. En 1990 la inicio el Ayuntamiento (Enrique Rojas Frago) de Zitlaltepec a San José la Loma al Tecnológico). Como podemos darnos cuenta los servicios que tiene la población han sido a través de la lucha y consistencia de los habitantes, por que las autoridades no se los han querido dar siendo que es su obligación proporcionárselos.

Podemos darnos cuenta que la población tiene identidad y por tanto le interesa luchar por el bien común de la misma, lo que nos llama la atención es como las personas regalan, donan o venden a precios realmente bajos sus terrenos para poder tener los servicios necesarios. Así como también se ponen de acuerdo para realizar los trabajos los mismos habitantes y así poder realizar las obras conjuntamente con el gobierno.

5.2.3. PUEBLOS FORMADOS POR LOS CIUDADANOS DE SAN JUAN ZITLALTEPEC.

SAN MIGUEL BOCANEGRA

Se edificó este pueblo en los terrenos que pertenecieron a la Hacienda “Casa Blanca” (Hueypoxtla).

ADQUISICIÓN DE LOS TERRENOS. Esta lucha se realiza siguiendo dos procedimientos legales: Uno, a través de expropiación (200 hectáreas) para luego su transformación en ejido, y el otro, en base a compra-venta de cinco ranchos con fracción de terreno similar al del primer procedimiento. Esta lucha se dio de la siguiente manera: Solicitud de estos terrenos (1929). Asentamientos (20 de noviembre de 1929), de 67 jacales de tule, los cuales fueron quemados por los vecinos de Cuevas. Decreto de expropiación: 23-Enero-1930. Lo firma Emilio Portes Gil y se publica en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1930. También se dan dotaciones de este terreno en esta hacienda al Pueblo de Sta. María Cuevas (Sr. Miguel Vargas); a San Miguel Tequixquiac (Francisco Medina). Por parte de San Juan Zitlaltepec coordinan estas gestiones los Señores Pablo Sosa, Porfirio Flores. El padrón de ejidatarios fue de 207. Compra de 5 Ranchos (23-jul-1933). También los habitantes de Zitlaltepec , encabezados por sus líderes, compraron 5 ranchos a esta “Hacienda” y fueron: San Javier, San Agustín, Las Palomas, viveros y los pilares. Toman posesión definitiva de los terrenos el día 5 de febrero de 1930. Los primeros colonos fundadores fueron Bartolo Bautista, Pablo Sosa, Juan Rodríguez, Rosendo Prudencio, entre otros. La categoría de pueblo la adquiere el 23 de diciembre de 1933. La H. Cámara de Diputados decreta a Bocanegra con la categoría de Pueblo.

Panteón Municipal: En 1938 el señor Bartolo Bautista dona el terreno. Sistema de Riego Aguas Negras.

Escuela Primaria (1957). Bartolomé Bautista y Damián Ángeles promueven la construcción de dos aulas. En 1974-76 se concluyen cuatro aulas, así como la “casa del maestro”, sanitarios y dirección; CAPFCE APOYA CON EL 50% , el resto lo aporta el pueblo. (coordinan estos trabajos Filoteo Prudencio y Juan López Baltasar sociedad de padres de familia y delegado municipal respectivamente.

AGUA POTABLE. (1957) Bartolomé Bautista gestiona 3 pozos, y solo uno de ellos se instala en el “casco de la Ex Hacienda”, y desde entonces surte al pueblo del vital líquido. En 1974-76 se construye la red hidráulica, así como el tanque de almacenamiento. Coordinan estos trabajos Ricardo Rodríguez y Filoteo Prudencio Sosa. Campos Deportivos (22 de marzo- 1959). En la zona Federal donde pasaba el ferrocarril la “cucaracha”), se condicionan estos terrenos para dos canchas de fútbol.

IGLESIA. Originalmente era la capilla de la Ex hacienda. En 1968 el pueblo se organiza para construir su iglesia. Esta coordinación estuvo a cargo de los señores: Rosendo Prudencio, Emiliano Romero, Alejandro Rodríguez. El terreno lo aportan Esteban Pérez, Rosendo Prudencio y Juan Calzada. EL SANTO PATRONO DEL PUEBLO ES “SAN MIGUEL ARCÁNGEL”.

LUZ ELÉCTRICA. (1976 –1978). Gestiones A cargo de los señores: Isaac Pérez, Alejandro Rodríguez, y Delfino Rodríguez.

DRENAJE. (1979). Inicia gestiones: Domingo Oropeza y Abraham Valerio (delegado municipal). En 1988 se realiza el trazo (Filoteo, Jerónimo y Federico Prudencio Sosa, El ayuntamiento aportó, el tubo, el Diputado Federal (Cecilio Barrera) la retroexcavadora y el pueblo la mano de obra, se construyeron 4.5Km.

JARDÍN DE NIÑOS. (1985). Gestiones A cargo de Sixto Bautista Navarrete, Francisco Bautista López (Delegado Municipal) se construyeron dos aulas y posteriormente todo lo demás como se le conoce ahora.

PLAZA CÍVICA. En 1982-1985, se inician las gestiones, concretamente con el Sr. Ponciano Cruz, quién cede el terreno a cambio de construir una casa para sus nietos. Así, en 1988 se construye dicha casa y también se empieza la construcción de 2 canchas de Básquetbol. Estos trabajos los coordina Mario Oropeza y Hermenegildo Prudencio. En 1991 las autoridades Municipales del Pueblo (Federico Prudencio Sosa y Pedro Pérez) concluyen estos trabajos (casa y canchas), así como la Delegación Municipal.

COLONIA LÁZARO CÁRDENAS

FUNDACIÓN. Se fundó en el año de 1940 siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. Fue él quién apoyó para la legalización de estos terrenos. Los primeros habitantes fueron: el Señor Juan Hernández, Toribio Cruz, Trinidad Solano, Eulogio Hernández entre otros.

EDUCACIÓN. Los colonos de la Colonia Lázaro Cárdenas se organizaron para que su gente tuviera educación y ésta se inició con clases por la “Misión Cultural”, teniendo como conductor de educación Primaria al Señor. Pedro Valdés; posteriormente continuó esa labor la Sr. Andrea Godinez.

CONSTRUCCIÓN DE LA ESCUELA PRIMARIA. Los ciudadanos se organizaron para construir la primera aula, la cual se hizo con adobes, coordinaron estos trabajos, los Delegados Municipales, los señores Valente Barrera José Castillo y Juan Alanis quienes contaron con el apoyo del Presidente Municipal, Don Francisco Vargas García y el Diputado. Dr. Marcelo Palafox Cárdenas; quienes apoyaron con arena, tezontle, cemento, varilla y alambren. La comunidad se encargo de la piedra y la mano de obra, en ese entonces ya se contaba con un profesor pagado por el Gobierno, Juan Ramos Arenas. Después estando como autoridades Municipales del Pueblo los Señores Ignacio Vargas, Eluterio Altamirano y Ascencio Hernández, se construyeron cuatro aulas y el corredor. Apoyaron con cemento y varilla el Diputado Local Dr. Marcelo Palafox Cárdenas y el Ayuntamiento (Jorge Domínguez Rivero). La comunidad puso la piedra y la mano de obra.

ELECTRIFICACION. En 1971, el señor Guillermo Rodríguez inicio estas gestiones junto con el Señor Alejandro Calzada e Ignacio Vargas se inagura ese servicio en 1972.

AGUA POTABLE. En 1973 inician las gestiones los señores. Guillermo Rodríguez, Ignacio Vargas y Odilón Castillo. El Gobernador, Profesor Carlos Hank González y el Secretario de Salubridad, Dr. Jorge Jiménez Cantú, nos apoyaron con los recursos técnicos y el material especializado. La comunidad aporto la mano de obra. Posteriormente nuestras autoridades municipales gestionaron ante el Diputado Local Anastasio García 1.5KM. de tubo de asbesto para la nueva red de agua potable. La comunidad aporto la mano de obra, esto se hizo en conjunto con la colonia Santa María de Guadalupe.

KINDER. Se fundó en 1986, donando el terreno la Señora Ursula Vargas Barrera. La gestión se realizó por la Sociedad de Padres de Familia, formada por el Señor Pablo Flores, el Consejo de Participación Ciudadana y Delegado Municipal. La mayor parte de la construcción fue costeada por la comunidad. Cabe hacer notar que en el periodo del Profesor Juan Ramos Arenas como Presidente Municipal (1979-1981), NO APOYO A ESTA COLONIA.

DRENAJE. Desde 1976 hasta la fecha hemos recibido muy poco apoyo lo único que se ha obtenido son 2Km. De drenaje entraron en el plan CODEM en el trienio 1991-1993, siendo Presidente Municipal Leonel Domínguez quedando un trabajo inconcluso, en el periodo de José Luis Ramos sólo nos ha proporcionado 200 metros de tubo de 38 pulgadas, 2 millares de tabicón, un carro de arena y uno de grava. Estos trabajos fueron coordinados conjuntamente con los vecinos de la Colonia Santa María de Guadalupe. En el periodo 1997-2000 el entonces Presidente Municipal y perteneciente al Partido de la Revolución Democrática Armando Calzada los apoya considerablemente aportando suficiente material para sus casas y que ya no habitaban en las de cartón.

ECONOMIA. Actividades el 50% de la comunidad son albañiles, un 30% campesinos, 10% al pastoreo y 10% empleados.

IGLESIA. En 1952 se inició la construcción, apoyando con material el Señor Valente Barrera el resto de material lo aportó la comunidad.

COLONIA SAN JOSE LA LOMA

IGLESIA: En 1975 la inician los señores: Bonifacio Navarrete, Luis Guerrero y Francisco García. Maestros de la obra Antonio López y Humberto Godínez, terreno donado por Cornelio Castillo actualmente esta terminada.

LUZ ELECTRICA. En 1964 se inician las gestiones y en 1966 se inaugura. Las gestiones las hacen los señores Bonifacio Navarrete y Luis Guerrero. En 1972 se hace la ampliación de la parte sur de la colonia y las gestiones están a cargo del señor Francisco García Calzada, apoyado por el Lic. Mario Colín.

AGUA POTABLE: Se inaugura en 1973. Gestiones a cargo de José Flores y Gregorio Godínez Barrera.

COLONIA SANTA MARIA DE GUADALUPE

FUNDACIÓN. En 1955 Ejidatarios de San Juan Zitlaltepec construyen las primeras casas en lo que denominaron Colonia De Santa María de Guadalupe entre los primeros Señores se cuenta a Celedonio Bautista Navarrete, Trinidad Rocandio, Domingo Flores, Jerónimo Rocandio, Pedro Bautista López.

ESCUELA PRIMARIA. Se inicia con un colono y profesor voluntario (Miguel Delgado Chávez). El Presidente Municipal Don Francisco Vargas apoyó para que se construyeran las primeras aulas, coordinaron estos trabajo los Señores: Celedonio Bautista, Pedro Bautista y Silvino Flores, el terreno lo dono el Sr. Concepción Barrera.

LUZ ELECTRICA. En 1972 se inician las gestiones (Un año después de la Colonia Lázaro Cardenas) y los gestores fueron los Señores: Celedonio Bautista, Julio Rodríguez y Leodoro Delgado Chavez.

IGLESIA. Se inician los trabajos en 1970 por iniciativa del presbítero Francisco Bravo M. El terreno lo dono el Señor Pedro Bautista Rodriguez y el terreno del atrio el Señor Daniel Flores. Inician la construcción los señores, Rafael Bautista, Rosendo Flores y Celedonio Bautista. Plaza cívica: Terreno donado por el Señor. Juan Ángeles Pérez. En 1980, el Sr. Herculano Bastida, inicia la construcción del Kiosco.

DRENAJE. Se construyo en conjunto con la Colonia Lázaro Cárdenas, coordinaron los trabajos Andrés Bautista Velez, Crescencio Bautista Bautista y Joel Sánchez Rocandio.

COLONIA SAN ISIDRO O WENCESLAO LABRA

FUNDACIÓN. En 1938 (aprox.) los campesinos de San Juan Zitlaltepec adquirieron en arrendamiento “medieros” 100 hectáreas del terreno del ejido de Santiago Tequixquiac enclavados en nuestro pueblo.

En 1955 deciden solicitar los terrenos en propiedad, ya que los amparaba el artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para esto, nombran a sus representantes quedando al frente los Señores, Asencio Calzada, Pilar Rodríguez y Jerónimo Rocandio, posteriormente continúan estas gestiones los Señores J. Pilar Rodríguez, Juan Rocandio Bautista y Pascual Flores López, quienes apoyados por el General Wenceslao Labra, el 10 de noviembre de 1970 logran por resolución Presidencial su reconocimiento de derechos agrarios de 100 hectáreas a 62 campesinos, todos originarios de San Juan Zitlaltepec. En 1972, los Señores Pilar Rodríguez y Juan Rodríguez, gestionaron materiales de construcción para edificar en siete hectáreas de estos terrenos, una Colonia Ejidal Campesina. En 1973 el Lic. Ignacio Pichardo pagaza, Secretario General de Gobierno nos informa que nuestra solicitud había sido aprobada (documento de “PROVICAMP,” del 8 de mayo de 1973). En 1976 se aprueba la construcción de 80 casas, los campesinos aportaron la mano de obra y el Gobierno del Estado de México (Gobierno del Dr. Jorge Jiménez Cantú) los materiales industrializados.

LUZ ELECTRICA. En 1980 se gestiona este servicio. Al frente de esta comisión, estuvieron los Señores Gonzalo Pérez Rodríguez y Pilar Rodríguez Bastida.

IGLESIA. En 1981 los Señores Erasmo Rodríguez Campos, Nicolás Rodríguez Alanís y Reyes Zamora Flores, coordinan los trabajos de esta construcción. El Santo Patrono por unanimidad se escogió a San Isidro y su imagen fue comprada por la cooperación de los vecinos. La imagen de “Dios Padre”, así como una campana fueron donadas por el Sr. José Ramón Albarragan Pliego quien tenía esta imagen y la campana en su Hacienda “La Gavia”.

AGUA POTABLE. En 1988 los señores Juan Rodríguez Godínez y Pilar Rodríguez Bastida logran la aprobación de este servicio, siendo Gobernador el Lic. Mario Ramón Beteta. El proyecto consta de un Re- Bombeo de Agua del “Acueducto Tizayuca” hasta de un tanque de distribución de 110 m³. El volumen de agua consumido lo paga el Municipio de Tequixquac a “CEAS” y los usuarios a su vez le pagan al Municipio.

DRENAJE. En 1990 los señores Pilar Rodríguez Bastida y Juan Rodríguez Godínez solicitan al gobernador 2,000 m de tubo de 38 cm de diámetro para el conducto general y 1,000 m para las redes vecinales (de 20 cm). El cemento y tabicón lo aportó el Municipio de Tequixquiac, la mano de obra los usuarios. En 1993 empezó a funcionar este servicio.

ESCUELA PRIMARIA. En 1983 los Señores Pilar Rodríguez y Juan Rodríguez Godínez siendo Delegados Municipales, gestionaron ante el Gobernador los materiales para construir tres aulas. Su funcionamiento se inició en 1984 con los grados primero, segundo, tercero. Actualmente ya cuenta con todos los servicios y con todos los grados.

JARDÍN DE NIÑOS. En 1992 se construyeron 3 aulas. Coordinaron estos trabajos las madres de familia encabezados por La señora Tomasa García y Emilia Montaña, administrativamente pertenece al DIF Municipal.

(datos de la colonia San Isidro o Wenceslao Labra aportados por uno de los fundadores, el señor Juan Rodríguez Godínez.

5.2.4 MARCO SOCIOPOLÍTICO Y CULTURAL

DEMOGRAFÍA. Según números estimados (INEGI) la población del pueblo y sus colonias es de 48,669 habitantes (estos datos no incluyen a San Miguel Bocanegra).

PUEBLO DE SAN JUAN ZITLALTEPEC

COLONIA SAN JOSE LA LOMA

COLONIA SANTA MARIA DE GUADALUPE

COLONIA EJIDAL LAZARO CADENAS

COLONIA EJIDAL SAN ISIDRO O WENCESLAO LABRA.

EDUCACIÓN

MATRICULA ESTUDIANTIL EN EL CICLO ESCOLAR 2006-2007

NIVEL	UBICACIÓN	Nº.ESC.
PREESCOLAR	PUEBLO	3
PREESCOLAR	COLONIAS	4
PRIMARIA	PUEBLO	5
PRIMARIA	COLONIAS	7
SECUNDARIA	PUEBLO	3
SECUNDARIA	COLONIA	3
MEDIA SUPERIOR	S. J. LA LOMA	1
MEDIA SUPERIOR	PUEBLO	1
TOTAL		27

San José la Loma, Lázaro Cárdenas, Sta. María de Guadalupe y San Isidro. Todas las colonias cuentan con una Escuela de nivel Preescolar y una Escuela de nivel Primaria. Y solo la colonia Lázaro Cárdenas cuenta con una Telesecundaria de ahí las demás colonias no cuentan con Secundaria. Todas las Escuelas son oficiales. Unas del sistema Estatal y otras del sistema Federal. El índice de deserción aproximado es a nivel primaria del 0.1%, en Secundaria del 1% y del nivel medio superior de 35%.

DROGADICCIÓN. En los últimos años este problema se ha convertido en uno de los más graves ya que en parte considerable de la población principalmente jóvenes, tienen adicción de este tipo, el que se consume es el de los inhalantes, (cemento tiner), aunque también se consume marihuana y cocaína.

El problema avanza debido principalmente a la falta de espacios deportivos y culturales en la comunidad, a la ausencia de centros especializados para tratar este tipo de adicciones, al deterioro de la educación en la familia como en la sociedad. Aunado a esto las autoridades municipales religiosas carecen de programas eficientes para hacer frente a esta gran problemática. Este problema es tan grave que ya ha ocasionado incidentes graves de tipo delictivo, principalmente pandillerismo, homicidio, robos.

SEGURIDAD PÚBLICA. Es una necesidad básica de toda la humanidad. En nuestro Pueblo adquiere características propias; por ejemplo nuestras costumbres han sido un factor importante de seguridad pública, ya que se basan en valores como el respeto a la vida, al enaltecimiento de la amistad, la convivencia pacífica con los vecinos y familias, la solidaridad mostrada en las situaciones difíciles, que se demuestra cuando fallece un amigo o familiar, etc. Además existe una gran comunicación entre los habitantes del Pueblo. Así como las costumbres les han permitido la diaria convivencia a lo largo de los años sin que ocurra incidentes de gravedad, lo que hacía innecesaria la presencia de los cuerpos de seguridad Pública. Sin embargo, últimamente se ha incrementado la delincuencia, debido al enorme crecimiento demográfico, la drogadicción, la inmigración. Lo que hace necesaria la presencia de los cuerpos de Seguridad Pública. En los últimos años hemos tenido el auxilio de estos cuerpos, pero su deficiencia a provocado el florecimiento de los hechos delictivos que se presentan en la comunidad, quedando impunes, esto a generado preocupación e indignación en la ciudadanía.

COMUNICACIONES

CARRETERAS. El pueblo y las colonias San José la Loma, Lázaro Cárdenas, Santa María de Guadalupe, y San Isidro, cuentan con comunicación hacia la Ciudad de México a través de Zumpango y Teoloyucan respectivamente, de San José la Loma a la carretera del acueducto Zitlaltepec – Tizayuca. San Miguel Bocanegra esta comunicada por la carretera de Hueypoxtla, al entronque de la carretera Zumpango México.

TRANSPORTE. Los pasajeros de Zitlaltepec a México, por Teoloyucan se inicia en el año de 1948.

Originalmente el servicio estaba a cargo de personas físicas, no originarias de nuestro pueblo; posteriormente se constituye en sociedad y es manejado también por personas que no son del pueblo, por lo que el servicio siempre ha sido irregular, pero con el paso de los años a mejorado incansablemente, por que ya tenemos el servicio todos los días, aunque no lo hay muy noche . El transporte a la Ciudad de México por Zumpango se inicia en el año de 1928 por un grupo de ciudadanos de nuestro Pueblo, que hacen una cooperativa conformada por los Señores: Florencio Flores, Porfirio Flores, Isaac Rodríguez, Esteban Rodríguez y Enrique Escalona. Inicia el servicio a México con el autobús “el agrarista” y termina esta sociedad en 1949 por un accidente ferroviario. De esta cooperativa sólo dos personas (Isaac y Esteban), reinician el transporte, posteriormente se constituye una sociedad (10 de octubre de 1968). Actualmente el pasaje es el más elevado de la región la tarifa es elevada sin autorización de las autoridades correspondientes, esto es debido en parte a que solo es una línea y no hay competencia que sirva de regulación: su dirigente se ha convertido en el “zar” del transporte, en el detrimento de la economía de sus socios y del pueblo mismo.

SERVICIO DE TAXIS. Anteriormente no teníamos este servicio, con tanta regularidad como ahora , ya que se cuentan con bases de taxis tanto en las colonias como en el mismo pueblo día y noche.

COSTUMBRES Y LEYENDAS. Las costumbres de la población de San Juan Zitlaltepec, son diferentes a las que existen en la cabecera municipal, debido principalmente a que en ésta última la inmigración ha sido más abundante y a ocurrido con más prontitud, aspecto que ha modificado sus costumbres, haciéndolas más dispersas, por lo que estas varían dependiendo del Barrio incluso de la familia. En nuestro Pueblo las costumbres y tradiciones son más homogéneas, ya que todos las siguen por un acuerdo táxito, y así, nos unen e identifican ante los demás Pueblos. Esta unión se refleja en casi todas las actividades, como los deportes, la religión, las fiestas, la música, etc... En este contexto, señalamos la unidad de nuestro pueblo para con el amigo o familiar que ha perdido un ser querido. En estos casos, se le apoya moral y económicamente (aves de corral, frijol, maíz, tortilla, dinero en efectivo,). En algunas ocasiones el cadáver es velado y acompañado hasta el panteón con notas musicales tocadas por una banda, acompañada en la velación, ceremonia religiosa (Misa) y en el sepelio. Al final de éste, la familia del desaparecido, en homenaje a su memoria, invita a comer a las personas que han acompañado a estos actos.

A los nueve días de fallecimiento se realiza la llamada “Misa de nueve días” y se acompaña a la familia nuevamente a este acto, y esta agradece nuevamente el apoyo moral con una comida en memoria del desaparecido, esto mismo se repite en el primer aniversario del fallecimiento.

LEYENDAS. En este aspecto sobresalen dos narrativas que han venido de generación en generación y son: la leyenda de las brujas y de la llorona.

DEPORTES

FÚTBOL PROFESIONAL. Es el deporte de las mayorías. Hubo en un momento dos equipos de fútbol profesional uno en la 2° división “ Los Brujos de Zitlaltepec “ y otro en 3° división “Azz Zumpango”. Cada uno contaba con su estadio ambos construidos en nuestro Pueblo. La crisis económica causo la desaparición de estos equipos. Eran sostenidos económicamente por Asociaciones Civiles.

FÚTBOL AMATEUR. Cuenta con varias categorías: 1°, 2°, 3° “A” Y 3°”B”. LO CONFORMAN 66 EQUIPOS, TODOS DEL PUEBLO Y SUS COLONIAS

5.2.5 MARCO ECONOMICO DE LA POBLACIÓN.

ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

AGRICULTURA: En la comunidad se practica la agricultura en forma de autoconsumo. Esta actividad se centra en cultivos tradicionales, que son en orden de importancia , maíz, alfalfa, frijol, avena, trigo, cebada, calabaza, haba, chícharo, tomate.

GANADERIA: Se practica la ganadería en pequeña escala, principalmente para autoconsumo, por lo que la actividad se limita a ciertas especies como, vacuno (tipo Holstein), vino, aves de corral (gallina ponedora, guajolote, etc.). porcino, equipo, asnal, caprino.

AGROINDUSTRIA. La única actividad agroindustrial que se practica es la industrialización de leche para la fabricación de quesos y sus derivados. En el pueblo se localizan seis de estas microindustrias, una en San José la Loma, De estas actividades dependen económicamente un 30% de la población aproximadamente.

ACTIVIDADES ECONOMICAS.

ALBAÑILERÍA: En este sector labora un 60% de la población (aprox.).

COMERCIO Y OBREROS: EL 20% de la población se dedica ha estos sectores económicos, cabe mencionar que dentro del comercio existen una enorme cantidad de misceláneas, así como también la venta de tortillas en otras localidades por señoras del pueblo.

PROFESIONSTAS. Por último queremos destacar que ha pesar de que la cultura lleo tarde a nuestro pueblo, ha habido profesionistas que han destacado en el campo de su profesión y es un orgullo para nosotros contar con Sacerdotes, Profesores, Doctores, Enfermeras, Abogados, Dentista, Psicólogos, Químicos, Biólogos. El número de profesionistas ya es muy significativo, así como estudiantes a nivel licenciatura, esperando que se siga enalteciendo su lugar de origen y que lo hagan para mejorar cada día su comunidad.

5.2.6 CREACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LA COMUNIDAD

DIF. "EDUCACIÓN PREESCOLAR". En 1977 inicia sus funciones en el edificio de la Delegación Municipal. La construcción de su edificio (1978, 1979), se realiza en el terreno adquirido por el consejo de colaboración Municipal donde también se construyó la Escuela Primaria "Adolfo López Mateos", la construcción del edificio estuvo a cargo del entonces Presidente Municipal Prof. Juan Ramos Arenas.

ESCUELA PRIMARIA "Benito Juárez". Originalmente funcionó en el edificio Municipal; pero en 1961-63 se construyen 13 aulas. Esta organización del Pueblo es apoyada por una misión cultural Federal de la SEP (un grupo de profesionales de la cultura, con conocimientos de carpintería, albañilería que apoyan a la ciudadanía en la construcción de letrina, muebles, y su permanencia en el pueblo es de cinco a seis años. La coordinación de esta construcción estuvo a cargo de los señores Pedro Arias, Sotero Vargas, Alfonso Flores. El pueblo aportó el terreno, (que era de los ejidatarios). Además la piedra, la arena el gobierno Estatal a través del Diputado Local El Dr. Marcelo Palafox C. Aporta cemento y varilla. Posteriormente (1975-1977), el Delegado Municipal Alfonso Rodríguez Ramos coordina la construcción de 13 aulas en un terreno que se compra en la parte sur de la primera construcción.

En 1984 ésta última construcción se convierte administrativamente en otra Escuela Primaria "Lic. Benito Juárez".

TELESECUNDARIA N°. 01. Inicia su funcionamiento en 1968 en el Edificio "Palacio Municipal" (Delegación). Las gestiones las realiza la Delegación Municipal (Daniel Flores y Sostenes Rosales). En 1988 CAPFCE construye su edificio. El terreno lo aporta el Sr. Francisco Flores Godinez. Estas gestiones se inician en 1984 a través de la sociedad de Padres de Familia (Enrique Montaña, Pascual Rocandio, Tomás Sánchez, y como promotor el Profesor Carlos Guzmán Pérez. El entonces Presidente Municipal de Zumpango Cecilio Barrera apoyo con la Red Eléctrica (4 postes).

SECUNDARIA BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. En 1971 inició su funcionamiento en el edificio de la Delegación Municipal y en casas particulares. La construcción de su edificio se realiza en 1972 en el terreno que la Delegación compró; y se ubica en el barrio de San Miguel.

La coordinación de la construcción estuvo a cargo de los Señores, Dionisio Barrera, Isidro Rodríguez Montaña, y Vicente Rodríguez Sánchez. El pueblo aportó la mano de obra inclusive parte de varilla. El resto de cemento y varilla lo aportó el Gobierno del Estado de México a través de la Diputación Local. Actualmente funciona con todos sus anexos.

CENTRO DE ESTUDIOS TECNOLÓGICOS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS “CETIS 118.” En 1980, estudiantes, campesinos y profesionistas de nuestro pueblo analizan la problemática económica, cultural y social de la comunidad y llegan a la conclusión de que era necesario elevar nuestro nivel educativo; además se tenía una población estudiantil muy elevada de nivel secundaria, y solo el 5-10% continuaba el nivel medio superior. Esto era una gran pérdida de talentos que retrasaba el desarrollo del pueblo.

Ante este panorama, nos planteamos una idea. Si logramos traer una escuela de nivel Medio Superior y Técnico, se lograría el despegue del pueblo y sus alrededores. Esta fue la idea central, nuestro marco filosófico. En estos términos se hizo la solicitud a la dirección General de Educación Tecnológica Industrial de la SEP (DGETI), se logra la aprobación y autorización de que iniciaban las clases en Septiembre de 1982, en las Instalaciones de la Escuela Secundaria “Bartolomé de las Casas” en el turno vespertino. Su construcción se inicia en Marzo de 1983.

KINDER JARDÍN DE NIÑOS “DR. ALBERTO B. SABIN” (Dependiente de la Secretaría de Educación y Bienestar Social). Con fecha 2 de agosto de 1982 un grupo de Padres de Familia, hacen la solicitud de la construcción de ésta Escuela a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, se le entrega a la profesora Alma Luz Calderón, jefa de Educación Preescolar el día 6 de agosto de 1982, así en septiembre de 1982 inicia su funcionamiento en la casa del Señor Rito Rodríguez y en 1984 CAPFCE construye su edificio.

ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL “ESTIC NO. 70”. En 1985 inicia su funcionamiento en el Edificio de la Delegación Municipal; así como también su construcción. El terreno lo aporta la comunidad a través de una permuta que se hace, con la liga de fútbol, quien nos cede $\frac{3}{4}$ de hectárea a cambio de 1 hectárea que teníamos disponible el Tecnológico (CETIS 118), Esta construcción la realiza el Gobierno del Estado de México (Lic. Alfredo del Mazo González) como parte de un convenio de un paquete de obras a la comunidad de Zitlaltepec.

PREPARATORIA NO. 53 (ESTATAL). En 1987 en una reunión con estudiantes y profesionistas, se hizo un análisis de la educación del nivel medio superior del nuestro pueblo, y además observando la gran demanda de educación de este nivel, se concluye que hacia falta una preparatoria, de preferencia del Sistema de Educación Estatal; ya que se tenía el Tecnológico “ CETIS 118 DE LA SEP”. Así se inicia la construcción en 1989 (sólo cimentación). Y en 1991 el Delegado Municipal Don Francisco Flores Godínez, reinicia la construcción y casi la concluye, el pueblo aportó la mano de obra de la cimentación para esto se contó con el apoyo significativo del señor Guillermo González y los Padres de Familia. Es importante mencionar que actualmente se ha construido una primaria de reciente creación así como también el Kinder hay el turno en la tarde y existen varios planteles de preescolar particulares.

Así como también están en pláticas para lo de la Universidad Pedagógica de la comunidad. Es clara la idea de consolidar a la población hacia el nivel académico así como cultural para poder tener un panorama de lo que la población le interesa, para las generaciones que vienen así como las que están.

5.3. GÉNESIS DE LAS GESTIONES REALIZADAS DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL PUEBLO.

Solicitud sobre la municipalización de San Juan Zitlaltepec: al C. Mario Ramón Beteta el 8 de abril de 1987 y recibida y firmada por él.

El 9 de noviembre de 1995 se le entrega al gobierno del Lic. César Camacho Quiroz la solicitud de la municipalización de SJZ, así como la historia del pueblo y como se generó al pueblo de San Miguel Bocanegra, sus colonias San José la Loma, Lázaro Cárdenas, Santa María de Guadalupe y Wenceslao Labra. El 5 de enero del 2003, se reunieron ciudadanos y autoridades en el portal de la Delegación Municipal y se acuerda retomar la gestión de la municipalización del pueblo y sus colonias, así como la comunidad de San Miguel Bocanegra. En esta reunión los acompaña la prensa nacional y local dando a conocer este proyecto.

El 20 de enero del 2003, en propia mano se le entrega al C. Gobernador Arturo Montiel Rojas la solicitud de la municipalización con la historia del pueblo. El folio asignado por la coordinación de atención ciudadana de la Secretaría Particular del C. Gobernador del Estado de México. Fue el número. 80521.

El 29 de enero del 2003. La Secretaría General de Gobierno informa que de acuerdo a la ley se debe entregar la información documentada de los criterios de orden demográfico, político, social y económico.

Después de un arduo trabajo por parte de los ciudadanos y la participación significativa de los arquitectos e ingenieros civiles de nuestro pueblo entre otros se concluyeron estos trabajos y así el día viernes 18 de julio de 2003, se dirigieron 70 ciudadanos y representantes de las organizaciones civiles del pueblo a Toluca. Fueron recibidos por el subsecretario general de gobierno C.P. José S. Manssur Quiroga, a quien le hicimos entrega del documento Técnico sobre la municipalización de San Juan Zitlaltepec y sus colonias. Así mismo se le hizo entrega de dicho documento a la H. Cámara de Diputados del congreso local.

Al mismo tiempo se, le manifesto a la opinión pública, la conclusión de esta etapa con el Letrero siguiente.

“C: Gobernador y H. Congreso, San Juan Zitlaltepec reúne todos los requisitos para ser municipio, solo falta su voluntad, apóyenos.”

Esto generó que varios periodistas nos entrevistaran y al mismo tiempo, les informamos el motivo de la presencia en el corazón político de Estado de México, le solicitamos su apoyo. También les precisamos que este proceso, no lo abandera un partido político en exclusiva, si no que es del pueblo y como tal, sus ciudadanos son pluripartidistas y apartidistas, pero unidos todos, en este gran proyecto, que culmina el anhelo de nuestros antepasados y de los presentes de San Juan Zitlaltepec. Debe ser municipio y ser igual al resto de nuestros hermanos de lo pueblos vecinos. En conclusión, este gran proyecto culmina los otros realizados a lo largo de la historia de nuestro pueblo:

En 1925 se recuperó las tierras de que nos había quitado la hacienda de Xalpa.

En 1930, se recuperó las tierras que poseía la Hacienda de Bocanegra.

En 1970 a 1977, se construye el hospital Regional de San Juan Zitlaltepec, de 2° nivel.

En 1982- 1983 se aprueba y se construye el Tecnológico Federal de Zitlaltepec, (CETIS 118). Además, consideramos importante señalar algunos datos significativos. Tienen el área de irrigación más grande de toda esta región, con 2180 hectáreas, seguidos por Tequixquiac con 1185 hectáreas. En 11 micro industrias que producen queso, se industrializan 45,000 litros de leche por día. Sí la comunidad de San Juan Zitlaltepec a realizado las gestiones necesarios, así como los documentos, que les han solicitado las autoridades del Estado de México, por qué, no se ha elevado al rango de municipio; existen a caso intereses que quieran seguir manteniendo a la comunidad en el rezago cultural, social y económico del pueblo.

5.4. ELEMENTO POBLACIONAL (EXPLOSION DEMOGRÁFICA), como problema central de San Juan Zitlaltepec.

Para todas las teorías, inclusive la positivista, la población constituye un elemento esencial del municipio; más aún si se trata de un elemento que se encuentra profundamente vinculado con la génesis natural, histórica o formal del municipio. En nuestra Constitución, la población juega un papel esencial en la configuración del municipio mexicano. Se dice que sirve de base para la división territorial del país. Por otro lado, se afirma que el municipio será la base de la organización política y administrativa de los Estados y que esta organización se llevara a cabo mediante la participación directa de las poblaciones respectivas. En estos principios de organización política, de democracia popular en cada municipio se describe maravillosamente el papel que desempeña la población en los Municipios mexicanos.

Por lo que considero que LA EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA DE HABITANTES en la comunidad de San Juan Zitlaltepec, es un problema que la cabecera municipal no puede atender dando los servicios adecuadamente así como la educación que se necesita, para estar acorde a las exigencias que nos demanda la comunidad para el progreso de sus habitantes, por que los individuos que conforman este lugar son originarios y por lo tanto tienen raíces e identidad dado el lugar por lo que se tendría que considerar este elemento jurídico como uno de los requisitos. Para elevar al rango de Municipio a la comunidad antes mencionada para poder gobernar sus propios recursos y no depender de la cabecera municipal. Que ha obstaculizado el progreso de dicho lugar, valiéndose de la personalidad jurídica que tiene. Tema que se abordó a detalle en el tercer capítulo de este trabajo.

En medida que los pueblos crecen, sus necesidades también se acrecientan y es por ello que vemos hoy con ojos de satisfacción la estructura política, social y jurídica del municipio, que a través de los tiempos en el presente a adquirido nueva personalidad, nuevas funciones y nuevos compromisos, tales que como en el entorno mexicano, se le considera como un nivel de gobierno aunque no este explícito.

Con la reforma del 23 de diciembre de 1999, la posibilidad de la participación ciudadana tiene perspectivas y responsabilidades mayores éxitos sociales, políticos y jurídicos.

También es de considerar que con las reformas del 14 de agosto del 2001 a la misma Constitución, se da pie para una revisión y posible redistribución de la geografía municipal a nivel de cada entidad federativa, retomando dentro de la realidad en nuestro país, de las étnias, que aunque con recursos económicos y administrativos reducidos, sin embargo con sus recursos naturales y de solidaridad, han demostrado no solo su existencia, sino sus capacidades de desarrollo y riqueza humana, elementos que por siglos los han mantenido y les han dado la posibilidad de continuidad sociopolítica a pesar de la marginación que la historia, la economía, la política y los organismos centrales jurídico políticos han propiciado voluntaria o involuntariamente, considerándolos en ocasiones como un grupo poblacional ajeno totalmente al desarrollo. Sin embargo sus raíces cuentan con principios frecuentemente ininteligibles por parte de la civilización realidad con la que su simpleza y sencillez demuestran hoy, más interés por su desarrollo solidario.

Es así como espero que el presente trabajo le sirva de apoyo a la comunidad ya multicitada.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En los antecedentes se presentaron, una serie de hechos y argumentos acerca del municipio, valorando el ámbito político y jurídico, caracterizada por elementos surgidos con el paso de los años, e ideologías y estructuras sociopolíticas latentes en el devenir histórico.

Es así como mencionamos al calpulli como primer dato que registra la historia sobre el municipio, otorgando el significado de: cultura, raza y geografía.

SEGUNDA. En la época de la colonia existieron diferentes formas de gobierno, las cuales eran nombradas por los reyes de acuerdo a la clase social a la que pertenecían los habitantes, a través del tiempo fueron vendibles algunos puestos, en la actualidad existen algunas similitudes como son:

Los puestos de los funcionarios se dan por elección popular, pero los candidatos deben pagar cierta cantidad, para que los abandere su partido.

Dependiendo el número de habitantes era la cantidad de funcionarios que se otorgaban; en la actualidad existen regidores, síndicos y diputados de acuerdo al número de pobladores; por lo tanto esta variante ha existido desde hace años para la creación de los pueblos y en su caso el municipio.

TERCERA. En nuestro país, la figura municipal no siempre ha sido reconocida como una institución de gobierno, debido a que las diferentes ideologías y grupos en el poder como lo hemos visto, han recurrido al municipio como institución para fortalecer al federalismo, persistiendo hasta los movimientos de independencia en México; a partir del momento de la conquista y durante la colonia aunque no muy clara durante el primer siglo de vida independiente, pues sobre todo al final del siglo XIX, se terminó por nulificar su estructura y su funcionalidad político y jurídica.

Es entonces con la Constitución de 1917, cuando se deja abierto el camino para la recuperación, de la importancia funcional del municipio en México.

CUARTA. En cuanto a los artículos relacionados con el municipio, sostienen su argumento jurídico, político y social en la historia de cómo fueron otorgados a la ciudadanía, por lo tanto no se justifica el descuido de la educación, la salud, el campo, alumbrado público, pavimentación entre otros, por lo que las autoridades federales, locales y en este caso municipales deben de proveer estos servicios a la ciudadanía de lo contrario estarían incurriendo en un delito de servidores públicos, debido a que no abastecen las necesidades prioritarias de sus pobladores.

QUINTA. Es necesario tomar como punto de análisis político y jurídico, el concepto de soberanía en cuyo punto se justifica el proyecto del Estado Mexicano, ante el resto de los pueblos organizados.

Es innegable el conflicto causado en lo político y en lo jurídico, respecto a la soberanía, sin embargo no por ello deja de tener su propia realidad en el punto ideológico de las comunidades, dando como resultado el poder público, del ejercicio de estas a través de funcionarios, que desempeñen sus actividades, formando parte de una estructura jerárquica determinada en forma indirecta por el pueblo a quien le debe transparencia y rendición de cuentas.

SEXTA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México son las que definen la naturaleza y garantía de este trabajo, toda vez que se sustentan en ellas y dimanar la garantía y realidad del municipio como hasta hoy lo ha sido. Así se establece en el artículo 115 y 61 respectivamente de los textos constitucionales ya mencionados.

A pesar de las posibles lagunas e imprecisiones que se han provocado con reformas parciales, llevadas a cabo pues mientras se habla de que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento; en los párrafos sucesivos se mantiene la estructura de naturaleza administrativa, por lo que nuevamente se sientan proyectos de revisión en el ámbito congresional y en los acontecimientos sociales y políticos de nuestros días.

SÉPTIMA. La institución del municipio, representa una problemática singular que requiere de claridad y definición sobre todo en su realidad administrativa, política y jurídica, incluyendo su órgano de gobierno. El ayuntamiento debe considerar la delimitación del ámbito de competencias, sus atribuciones hacendarías, legislativas y jurisdiccionales que en su caso le corresponden.

Por lo tanto la estructura municipal deviene en problemas de relación, sujeción, cooperación y responsabilidad participativa considerados estos como los elementos integrantes de su estructura fundamental del federalismo respecto de la presencia y participación de los municipios en el ámbito de las entidades con base en el contenido, debidamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA. La existencia de los municipios, carecen de una vida autónoma propia, en el mas amplio sentido, es uno de los problemas mas grandes que confronta nuestro sistema municipal y considero que habrá necesidad de crear conciencia de esta problemática a nivel federal y local.

Creo firmemente en el desarrollo sostenido de la institución del municipio como parte fundamental de la protección a las clases desprotegidas, siendo la búsqueda a una mejor calidad de vida para todos los pobladores.

NOVENA. Con el fin de sustentar el municipio bajo el criterio de que dicha estructura se integra en entidades libres y soberanas, en las cuales los gobiernos locales son su base, hoy es indispensable que el tercer nivel de gobierno sea integrado en los diversos sistemas normativos de nuestras autoridades como una muestra política y de cercanía de las funciones de gobierno con la población.

DÉCIMA. Del análisis de las etapas del proceso legislativo encontramos que la consulta ciudadana, es importante por que así los pobladores de cada entidad brindan su opinión acerca de un tema en concreto; en lo que se refiere a la elaboración del anteproyecto de ley son las formalidades que todo escrito jurídico debe contener para así poder continuar con el siguiente orden que es el contenido de la iniciativa, recepción del proyecto de ley por la legislatura del Estado en este caso, el debate legislativo, aprobación, decreto presidencial promulgatorio, derecho de veto, publicación e iniciación de la vigencia.

Con respecto a la población de San Juan Zitlaltepec, se encuentra en la etapa de la elaboración del anteproyecto de ley, las razones jurídicas que argumentan las autoridades en turno es de que no se le ha dado trámite a su iniciativa, es de que no cumplen con la documentación que acredite el cumplimiento de los criterios de orden demográfico, político, social, económico y demás requisitos legales necesarios para otorgar la categoría de municipio a dicho poblado.

De lo que se desprende que existe un interés político por parte del gobernador en turno, así como de las autoridades de la cabecera municipal Zumpango, debido a que se han entregado varios informes detallados acerca de dicha población la cual reúne los requisitos ya mencionados.

Realizando una comparación con el municipio de más reciente creación, que es Tonanitla en el año 2003, nos damos cuenta que esta comunidad no cumple los requisitos establecidos por la ley, en cuanto a la población de San Juan Zitlaltepec nació primero, por lo tanto desprendemos que los criterios que se requieren para ser elevados a rango constitucional de municipio los tiene más consolidados.

ÚNDECIMA. En cuanto a los elementos sociales, políticos y jurídicos de la población de San Juan Zitlaltepec. Nos brindan la amplitud de criterio necesario para llevar a cabo un estudio con carácter axiomático pues los elementos contenidos en la misma, son de naturaleza documental, con datos ordenados incrustados o rodeados de imaginación a través de los tiempos y por consecuencia su valor queda condicionado a posibilidades de teorías o de leyendas, en calidad de presentación que acompaña la realidad de los acontecimientos, para justificar su contenido, su fin y su presencia en el punto conceptual de los comentaristas y estudiosos de dichos temas conduciendo a poner en la trama idealizada a la comunidad que cumple los requisitos ya mencionados para poder erigirse al rango de municipio.

DOCEAVA. El sistema jurídico del Estado Mexicano, exige la existencia de una normatividad definida respecto de la uniformidad centralizada de los municipios, tal característica se concentra en la existencia del ayuntamiento, con la posibilidad de que en forma local y de acuerdo con sus necesidades pueden existir municipios simples por su natural organización con un ayuntamiento elemental capaz, de cumplir con sus funciones primordiales solventando las necesidades comunitarias en forma adecuada.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 39ª, edición, Ed. Porrúa. México, 2000.

Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 17ª, edición. Ed. Porrúa. México, 2001.

Acosta, Romero Miguel. Relaciones Entre el Municipio la Federación Entidades Federativas, los Municipios en México. 38ª, edición. Ed. UNAM. México, 2001.

Azcarete, Gumersindo. Municipalismo y Regionalismo. Colección Administrativa, Madrid Instituto De Estudios De Administración Local, 1984.

Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Madrid, 1955.

Albi Fernando. La Crisis del Municipalismo. Ed. Madrid, 1966.

Aristóteles. Política. Ed. Gredos. Madrid, 2000.

Burgoa, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 18ª, edición. Ed. Porrúa. México, 2006.

Calzada, Padrón Feliciano. Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo en México. Ed. Porrúa. México 1983.

Carmona, Romay Adriano G. Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. 1ª, edición. Ed. Martí. Habana, 1950.

Carmona, Romay Adriano G. Notas Sobre la Autonomía del Municipio. Ed. La Habana. Cuba, 1990.

Camposeco, Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos. Sin datos de la editorial. México, 1984.

Carpizo, Jorge. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. 9ª, edición. Ed. Porrúa, S. A; México, 1983.

Córdoba, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Ed. Universidad De Puerto Rico, 1964.

- Charni, Hugo.** Autonomía. Enciclopedia Jurídica Omeba, Madrid, Driskil, 1986.
- Del Castillo, Velasco José María.** Prohibiciones a los Ayuntamientos. 4ª, edición. Ed. Porrúa. México, 2002.
- De la Madrid, Hurtado Miguel.** El Marco Legislativo para el Cambio. Ed. Presidencia. México, 1983.
- Di Ruffia, Buscetti.** Introducción al Derecho Constitucional Comparado. 2ª, edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente.1916-1917.** Edición de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de La Revolución Mexicana.
- Díaz, Polanco Héctor.** Autonomía Regional. La Autodeterminación De Los Pueblos. 1ª, edición. Ed. Siglo XXI, 1999.
- Duverger, Maurice.** Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel. España 1980.
- Esquivel, Obregón Toribio.** Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Ediciones. México, 1984.
- Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo. 34ª, edición. Ed. Porrúa, México, 2005.
- Fernández, Ruiz Jorge.** Régimen Jurídico Municipal en México. 2ª, edición. Ed. Porrúa-UNAM, 2003.
- Ferrer, Muños.** Manual la Formación de un Estado Nacional en México. Ed. UNAM. México, 1955.
- García, Gallo Alfonso.** Manual de Historia del Derecho Español. Ed. Gredos. España, 1979.
- García, Máñez Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho. 59ª, edición. Ed. Porrúa. México, 2006.
- Gilly, Adolfo.** La Revolución Interrumpida. Ed. Era. México 2005.
- González, Casanova Pablo.** La Democracia en México. 2ª, edición. Ed. Era. México, 2006.

Gómez, Flores Fernando y Gustavo, Carvajal Moreno. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México,1976.

Hernández, Antonio María. Derecho Municipal. Ed. La palma. Buenos Aires, 1971.

Hersey, Paul y Blanchard, Ken. H. Estilo Eficaz De Dirigir México. Ed. Porrúa México 1881.

Halmilton, Madisón Jay. El Federalista los Ochenta y Cinco Ensayos. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

Jacobo, Rossuo. Contrato Social. 15ª, edición. Ed. Porrúa. México,2006.

Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho del Estado. 14ª, edición. Ed. Universitaria. Buenos Aires,2006.

Lee, Benson Nettie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. Ed. Colegio de México. México, 1955.

Martins, Daniel Huego. El Municipio Contemporáneo. Ed. Fundación de Cultura universotaria. México 2001.

Max, Weber. Economía y Sociedad. 2ª, edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2002.

Muños, Virgilio y Ruiz, Massiu Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. Editorial UNAM, 1979.

Novoa, Monrreal Eduardo. El Derecho Como Obstáculo en el Cambio Social. 5ª, edición. Ed. Siglo XXI. México, 1981.

Ochoa, Campos Moisés. La Reforma Municipal. 5ª, edición. Ed. porrúa, S. A., México, 1999.

Ochoa, Campos Moisés. El Municipio Su Evolución Institucional. Colección Cultura Municipal. 13ª, edición. Ed. Banobras, 1981.

Ochoa, Campos Moisés. Derecho Legislativo Mexicano XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. México, 2000.

Ortiz, Arana Fernando y Trejo, Cerda Onosandro. El Procedimiento Legislativo en México. Ed. Sista. México, 2005.

Ots, y Capdequi José María. Historia del Derecho Español en América y el Desarrollo Indiano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1995.

Pérez, Hernández José Francisco. Perspectivas Político Jurídico. Tesis De Doctorado en derecho, Fes Acatlan, 2005.

Porras, Muños Guillermo. El Municipio en México. 4ª, edición. Ed. Colegio De Michoacán. México 1987.

Porrúa, Pérez Francisco. Teoría del Estado. 4ª, edición. Ed. Porrúa, México 2006.

Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Tomo I. España, 1935.

Quintana, Roldán Carlos. Derecho Municipal. 3ª, edición, Ed. Porrúa. México 2002.

Sayeg, Helú Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. 8ª, edición. Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1999.

Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 38ª, edición. Ed. Porrúa, México, 2006.

Ugarte, Cortes Juan. La Reforma Municipal, Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. 2ª, edición. Ed. Porrúa, México, 1985.

Rabasa, Emilio Caballero Gloria. Mexicano Esta es tú Constitución. 9ª, edición. Ed. T.G. de la N. México, 1998.

Rendón, Huerta Teresita. Derecho Municipal. 3ª, edición. Ed. Porrúa. México, 1998.

Rivera, Agustín. Principios Críticos Sobre el Virreinato de la Nueva España y Sobre la Revolución de Independencia. Ed. SEP. México, 1922.

Roblez, Martínez Reynaldo. El Municipio. 3ª, edición. Ed. Porrúa. México, 2002.

Valencia, Carmona Salvador. Derecho Municipal. 4ª, edición. Ed. Porrúa-UNAM. México, 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista, México, 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Ed. Sista. México, 2007.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Ed. Sista. México, 2007.

Bando Municipal 2007. Municipio de Zumpango.

Ley para la Creación de Municipios del Estado de México.

Diario Oficial de la Federación.

Código Civil Federal. Ed. Sista, México 2007.