



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“LA FUNCIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DEL
AYUNTAMIENTO, EN EL MUNICIPIO DE
TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JAQUELINE FLORES VALENCIA

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



México, D. F.,

2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES Esteban Flores Hernández y Rosenda Valencia Núñez...

A mi Papá, por todo el apoyo que me has brindado cuando más lo he necesitado, porque has sido mi mayor ejemplo de vida y de lucha para salir adelante y porque eres la base e inspiración de todos mis logros.

A mi Mamá, por toda la fuerza y amor que me has dado, por tus consejos, por toda la vida que has entregado a tu familia. Gracias, por amarme, por cuidarme, por tu confianza, y porque eres la mujer que más admiro y sobre todo por existir en mi vida, porque todo lo que soy es por ti.

A mis hermanas...

Blanca, Jessica y Stephanie...

Por su comprensión y paciencia, por apoyarme en cada paso que doy, por estar ahí siempre que las he necesitado, y porque al final de todas las cosas difíciles y las fáciles que nos ocurren en la vida, estamos juntas, cuidándonos y apoyándonos, y porque sin ustedes no hubiera sido posible nada.

A Francisco Anuar Ortíz Jiménez...

Por todo tu apoyo e impulso que me diste, porque fue el más importante y decisivo, por compartir conmigo los momentos importantes y los no tan importantes. Gracias por los momentos felices que pasamos, por crecer conmigo y dejarme crecer junto a ti, por apoyarme cuando más te necesite, y por todo lo que significas en mi vida, y porque sin ti nada hubiera sido igual...

A mis amigos...

Belén, Martha Gabriela, Julia, Adrián, Enrique, y a todos los que me acompañaron en la carrera...

Por compartir momentos especiales e importantes en mi vida, y por los momentos inolvidables en nuestra carrera, y porque aunque nuestros caminos han sido distintos, la distancia ni el tiempo han impedido que continúe nuestra amistad.

Al Ing. José Luís Cortés Trejo...

Por la oportunidad y confianza que ha depositado en mí para desarrollarme personal y profesionalmente, y por todo el apoyo y consejos que me ha brindado y sobre todo por enseñarme a hacer congruente en mis acciones.

Al Lic. Fernando Andrade Molina...

Por su comprensión en los momentos difíciles de mi vida, por el impulso que me brindó y sus consejos de salir adelante, y por todo el apoyo que dio cuando más lo necesite, gracias.

A mi asesor y Maestro Lic. Felipe Rosas Martínez...

Por la oportunidad, el voto de confianza y el apoyo que me brindo para realizar el presente trabajo, así como por su tiempo dedicado y por los conocimientos que compartió conmigo.

***A la Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho...***

Por la oportunidad que me brindo al pertenecer a la máxima casa de estudios del país, porque en sus aulas lograron otorgarme las bases sólidas para desarrollarme profesionalmente.

A Dios...

Por guiar mi camino e iluminarlo en cada paso que doy. Gracias, por existir en mi corazón, en mi fe y en mi vida.

**“LA FUNCIÓN JURÍDICA Y
POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO,
EN EL MUNICIPIO DE
TLANEPANTLA DE BAZ,
ESTADO DE MÉXICO”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 Regulación del Municipio en la Constitución de 1917	1
1.2 Reformas al artículo 115 Constitucional.....	10
1.3 Reformas al artículo 115 Constitucional en su aspecto Social y Político	26
1.4 El Municipio y su ubicación en una Entidad Federativa	31
1.5 El Municipio en el Sistema Federal Mexicano.....	35

CAPÍTULO II DIAGNÓSTICO SOCIO-POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

2.1 Antecedentes Históricos del Municipio de Tlalnepantla de Baz	44
2.2 El Municipio de Tlalnepantla de Baz	52
2.2.1 Etimología.....	53
2.2.2 Localización	53
2.2.3 Extensión	55
2.2.4 Medio Geográfico	55
2.2.5 Población	59
2.3 La situación real del Municipio	60
2.3.1 Económica.....	61
2.3.2 Social.....	65
2.4 Situación real del ayuntamiento de elección popular en relación con los partidos políticos	70

CAPÍTULO III ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN TLALNEPANTLA DE BAZ, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

3.1 La Administración Pública Municipal.....	76
3.1.1 Definición.....	76
3.1.2 Alcances	78
3.2 Los órganos de elección Popular, fundamento constitucional, así como los órganos que lo conforman.....	79
3.2.1 Presidente Municipal.....	82
3.2.2 Síndicos	83
3.2.3 Regidores	83
3.3 Estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal en Tlalnepantla de Baz.....	84
3.3.1 Secretaría del Ayuntamiento.....	85
3.3.2 La Tesorería Municipal	87
3.3.3 Contraloría Interna.....	90
3.3.4 Órganos de Designación que integran la Administración Pública.....	93

3.4 La Hacienda Pública Municipal	98
3.4.1 Integración	100
3.4.2 Ingresos y Egresos de la Hacienda Pública Municipal.....	100
3.4.3 Intervención del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	107
3.5 Los Servicios Públicos Municipales.....	109
3.5.1 Modalidad de la prestación de los Servicios Públicos	111
3.5.2 Clasificación de los Servicios Públicos Municipales	115
3.5.3 Servicios Públicos a cargo del Municipio de Tlalnepantla de Baz	118
3.6 Los Auxiliares del Gobierno Municipal	122
3.6.1 Consejos de Participación Ciudadana	124
3.6.2 Organizaciones Sociales	125
3.7 El Ayuntamiento	127
3.7.1 Definición	128
3.7.2 Organización del Cabildo.....	128
Pleno.....	129
a. Sesiones Ordinarias	129
b. Sesiones Extraordinarias	130
3.7.3 Comisiones de Gobierno	131
3.8 Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	134
3.8.1 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	138

CAPITULO IV

EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS ATRIBUCIONES.

4.1 El Gobierno Municipal en México	142
4.2 Régimen Jurídico del Ayuntamiento.....	143
4.3 El Ayuntamiento como órgano de Gobierno.....	148
4.4 Integración e Instalación del Ayuntamiento.....	149
4.5 Funcionamiento del Ayuntamiento	151
4.6 Duración.....	152
4.7 Atribuciones del Ayuntamiento	155
4.8 Funciones y Facultades de los miembros del ayuntamiento	161
4.8.1 El Presidente Municipal	162
4.8.2 Los Síndicos	166
4.8.3 Los Regidores.....	169
4.9 Principios Complementarios del gobierno municipal.....	171
4.9.1 La Prohibición de los Ayuntamientos	171
4.9.2 Suplencia de los miembros del Ayuntamiento	172
4.9.3 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos	173
4.9.4 La revocación de los miembros del Ayuntamiento.....	177
4.9.5 La representación proporcional en los municipios	179

CONCLUSIONES	186
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	192
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su artículo 115, al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; el gobierno y la administración pública municipal en México se materializa a través de un órgano colegiado, denominado Ayuntamiento, electo popularmente, integrado por un Presidente Municipal, y el número de Síndicos y Regidores que determinen las leyes orgánicas municipales de los estados, en el que no habrá ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno del Estado.

El Municipio, representa el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población y cuya tarea principal es la satisfacción de las necesidades más elementales de la sociedad, los servicios públicos.

La figura municipal, que históricamente aparece en auge a partir de 1917, se ha ido modificando con base en las necesidades elementales de la ciudadanía, por lo que, en el marco legal a través del tiempo se han tenido que realizar una serie de reformas importantes en aras de ampliar y rescatar las atribuciones e independencia que los caracteriza como el vínculo más cercano a la gente; no obstante a lo anterior, aún falta mucho por hacer a favor de los municipios.

El Municipio de Tlalnepantla de Baz, se encuentra ubicado en el Estado de México, es uno de los municipios más poblados y más importantes del país, analizar este municipio es de gran interés debido a que se ha presentado en él un crecimiento y una transformación importante en sus principales aspectos tanto en el económico, político y social, toda vez, que desempeña una función estratégica en el desarrollo nacional y estatal debido a su localización geográfica y de progreso industrial. El Municipio de Tlalnepantla, a partir de la década de los cuarentas, experimenta una transformación definitiva que cambia por completo la dinámica urbana y social de la zona, convirtiéndose así de una región netamente

agrícola en una zona industrial. Por lo que, al gobierno municipal se le sugiere el diseño y la aplicación de acciones y programas que creen un municipio seguro de su vida cotidiana, plural en su vida política y democrático en la vida social.

El Gobierno Municipal de Tlalnepantla, tiene la obligación a través del Honorable Ayuntamiento de perseguir puntos de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas que lo integran y de esta forma construir nuevos consensos. Es importante que en la percepción de todos ellos, deban tener la convicción de trabajar por el bien de la sociedad, más allá de las diferencias políticas y de posiciones individuales; ya que tienen el deber de atender el juicio transparente de la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Actualmente, el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos queda restringido a mecanismos electorales, importantes pero insuficientes para atender las decisiones de las políticas de gobierno, por lo que es necesario que la población tenga una mayor participación en la elección de los Ayuntamientos, no basta con elegir únicamente a su Presidente Municipal, es necesario poder decidir quién o quiénes son los más adecuados para hacer escuchar y valer sus derechos en el municipio, así como defender sus intereses.

El Gobierno Municipal estará a cargo del Ayuntamiento, como ya se ha mencionado, ejercerá sus atribuciones de manera colegiada, son los representantes de la ciudadanía, elegidos por el voto directo, con funciones específicas, cabe resaltar que mediante un análisis a través de la observación directa, falta realizar en el interior del cuerpo colegiado, cambios en la legislación local y en su defecto en la Constitución Federal, en temas como la duración, representación proporcional, y reelección de los integrantes del Ayuntamiento, así como la redistribución de funciones entre los mismos. Esto es, se debe atender aspectos como la consolidación del sistema jurídico y las limitaciones al poder.

Es necesario otorgarles más facultades a los integrantes del cuerpo colegiado en virtud de que el propio marco jurídico limita y otorga pocas

atribuciones a ellos, tal es el caso de los regidores, toda vez que en el Presidente Municipal se deposita un gran número de funciones, las cuales deberán ser redistribuidas entre los demás integrantes.

Así también, es menester mencionar que para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, que acuerde cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, que estarán establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ordenamiento legal que regula a los Ayuntamientos, atendiendo a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, así como a la Constitución Estatal.

El presente trabajo está integrado por cuatro capítulos, los cuales se encuentran de la siguiente manera:

En el capítulo primero se establece el proceso de regulación del municipio, desde la Constitución de 1917 en su aspecto social y político hasta nuestros días, aterrizando particularmente en el Derecho Mexicano, en dónde se analizan los principales ordenamientos que rigieron la vida municipal en nuestro país, así como las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo capítulo se desarrolla el diagnóstico político y social del Municipio de Tlalnepantla de Baz, con el objeto conocer sus antecedentes históricos, la estructura que lo conforma, esto es, su población, territorio, la situación real en su aspecto económico y social, así como la situación en la cual se encuentra actualmente el Ayuntamiento en relación con las fuerzas políticas que lo integran.

Posteriormente en el tercer capítulo se examina la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla, la estructura y funcionamiento de las dependencias

administrativas que lo conforman para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, los órganos de designación, la hacienda pública, los servicios públicos que presta el Municipio, los órganos que lo auxilian en el gobierno, el funcionamiento del Ayuntamiento, así como las responsabilidades los servidores públicos que lo conforman.

Por último, en el capítulo cuarto, desarrolla y precisa las atribuciones del Ayuntamiento como órgano colegiado, y de forma específica atendiendo a cada una de las funciones que desempeñan los integrantes del mismo establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, en la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal, y demás disposiciones aplicables. En este capítulo, se desarrolla en general los aspectos característicos del Ayuntamiento, en cuanto a su integración, duración, prohibiciones, suplencia, revocación de los integrantes del cabildo, así como la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos, y por último, la representación proporcional del Honorable cuerpo colegiado, denominado Ayuntamiento.

En Tlalnepantla, se debe trabajar con la premisa de desarrollar más y mejores condiciones de bienestar para las personas y para las familias. El compromiso es impulsar un Gobierno moderno y eficiente, que cumpla con sus responsabilidades y que obtenga resultados siempre sujetos al escrutinio de la ciudadanía y de la opinión pública.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

No obstante que a través de la mayoría de nuestras Leyes Fundamentales, y los documentos constitucionales o políticos anteriores a nuestra Constitución actual, hicieron alusión al Municipio, no es sino hasta la Constitución de 1917 en donde se consolida el Municipio en México, quedando reglamentado en el Artículo 115 Constitucional. Por lo que para hablar de la regulación que ha tenido el Municipio en la Constitución de 1917, es necesario hacer una breve referencia a las ordenamientos legales que han surgido desde el inicio del movimiento de independencia de 1810, en donde se comienza a formular el marco jurídico de lo que sería la organización política mexicana, el Municipio.

Así, de esta manera veremos las diversas normatividades que se han realizado en México en relación al Municipio:

Constitución de Cádiz de 1812.

La regulación jurídica del municipio mexicano tiene su origen en esta Constitución, la “Constitución de la Monarquía Española” la cual fue Promulgada el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como la Constitución de Cádiz por ser este el lugar en dónde sesionaron las cortes españolas, y aunque tuvo una precaria vigencia reguló ampliamente al municipio. “Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal.”¹

“En los artículos 309 a 323, contenidos en el capítulo primero del título IV, se regula el ayuntamiento como órgano de gobierno local”²:

¹ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985. p. 226.

² Fernández Ruiz Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México. Editorial Porrúa, México, 2003. p. 24.

El ayuntamiento como órgano de gobierno, estaba compuesto de alcaldes, regidores y del procurador síndico, los cuales eran presididos por un jefe político –si lo hubiera- y en su defecto por el alcalde (artículo 309).

Se implantan ayuntamientos en los pueblos que no lo tuvieran y que excedieran de mil habitantes (artículo 310).

La integración del ayuntamiento se componía por regidores que dependían en proporción, al número de sus habitantes (artículo 311).

Se determinó la elección popular directa, en cuanto a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos. (Artículo 312).

Se determina la no reelección de los funcionarios municipales (artículo 316).

El artículo 321 señala que los servicios y las funciones están a cargo del Ayuntamiento, entre los que se encontraba la policía de salubridad, el ayuntamiento auxiliaba al alcalde en lo que correspondía a la seguridad de las personas, bienes de los vecinos y a la conservación del orden público; repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva; cuidar de las escuelas, los hospitales y demás establecimientos de beneficencia, obras públicas, al fomento de la industria, la agricultura y el comercio, entre otras.

Esta constitución dejó una huella indeleble en lo que fue el desarrollo del Municipio en México, aun a pesar de haber traído consigo la figura de los Jefes Políticos, toda vez que los ayuntamientos quedaron centralizados a estos.

Constitución de Apatzingán de 1814.

Fue promulgada el 22 de Octubre de 1814 el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” mejor conocida como La Constitución de Apatzingan. Esta Constitución no contempla expresamente cambios en materia municipal, pero sí lo hace de manera indirecta, tal como lo señala en su capítulo XVI que se denomina “De los Juzgados inferiores”³, toda vez que en su artículo 208 menciona: Que en los pueblos, villas y ciudades continuarán

³ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 53.

respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema”, es el caso en que se conserva el estado de las cosas que eran imperantes de aquella época en cuanto al municipio; así mismo, que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expidiesen otras, como lo menciona a su vez el artículo 211.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Se suscribió el 18 de Diciembre de 1822 en la Ciudad de México, el cual establecía algunos puntos municipales tales como: las elecciones de los Ayuntamientos, en su artículo 24.

Hace mención que la autoridad máxima de cada capital de provincia, será un jefe superior político el cual deberá ser nombrado por el emperador (artículo 44), y los jefes políticos deberían exigir a los Ayuntamientos el exacto cumplimiento de sus obligaciones, según se determina en el artículo 54 del mismo reglamento.

Además se señala, que los Jefes políticos elegían discrecionalmente a uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico, los cuales serían elegidos a pluralidad de su vecindario (artículo 92).

Constitución Federal de 1824.

Promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824, la primera Constitución Federal en el país con el nombre de: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no tuvo grandes cambios en materia municipal, pero permitió a los Estados por su parte organizarse libremente en cuanto a su régimen interior, es así como lo dispuso el artículo 161 fracción I, que textualmente decía: “Cada uno de los Estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva”⁴ es así que en base en dicha facultad cuando comienzan a aparecer la primeras constituciones locales, así como las

⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 67.

primeras Leyes Orgánicas Municipales siguiendo el modelo de la Constitución de Cádiz los Estados para organizarse.

Constitución de 1836.

También conocida como la Constitución de las Siete Leyes, ya que se encontraba dividida en siete estatutos, de los cuales la primera de estas leyes fue promulgada en 1835 y las seis restantes en el año de 1836.

En la Sexta Ley Constitucional, regulaba la “División del territorio de la República y el Gobierno interior de los pueblos”⁵, establece que los Estados se dividirán en Departamentos, los que se subdividen a su vez en Distritos y éstos en partidos y municipalidades, así, esta Constitución regula cuestiones relacionadas al Municipio tales como:

Los ayuntamientos se elegirán popularmente, se fijaba el número de cada uno de sus miembros (artículo 23), y se hace mención de los requisitos que se deben cubrir para ser integrante del Ayuntamiento.

Señala en su artículo 25 las obligaciones de los Ayuntamientos los cuales estarán a cargo de: salubridad, cuidado de las cárceles, los hospitales, casas de beneficencia, escuelas, obra pública, orden público, entre otras.

Se incluye, y queda como antecedente, la suspensión de los ayuntamientos, la cual se le atribuyo la facultad a los gobernadores departamentales (artículo 7).

Fue la Sexta Ley la “que consagro constitucionalmente a los ayuntamientos”⁶, el cual le otorgo amplias competencias y libertades, pero esta última era relativa debido a que la autoridad máxima se llevaba por medio de los prefectos y los subprefectos.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p.29.

⁶ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p 236.

Bases orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, fueron sancionadas el 12 de Junio de 1843 y publicadas el 14 de junio del mismo año; en ellas no se incluyó de manera importante la materia municipal aunque sí de una forma simple, como lo encontramos en los artículos 4, 20 y 134 en los cuales se menciona:

En su artículo 4, la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Así mismo, se establecen las obligaciones de los ciudadanos los cuales deberían de inscribirse en el padrón de su municipalidad, según artículo 20; ahora bien en el artículo 134 “De las facultades de las asambleas Departamentales” dispone en la fracción X: “hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policial municipal, urbana y rural”, en su fracción XIII: “Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.”⁷

Como observamos, en las bases Orgánicas se hizo depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las Juntas Departamentales quienes, como se mencionó, legislaban las ordenanzas municipales las cuales disponían las funciones y obligaciones de los ayuntamientos.

Constitución de 1857.

El 5 de Febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso, y posteriormente por el Presidente Comonfort. Precisó en su artículo 109, (reformado por el Primer Jefe de la Revolución Don Venustiano Carranza en las adiciones al Plan de Guadalupe el 25 de Diciembre de 1914) precedente del artículo 115 Constitucional vigente, la forma de organización del país, esto es, “los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p. 31.

división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección directa, y sin que hubiese autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.”⁸

Esta constitución no hizo una referencia directa en relación a los asuntos municipales, aunque fue contemplada en varios de sus preceptos, algunos artículos de este ordenamiento que aluden a los aspectos municipales son los siguientes: el artículo 31 fracción II, señala la obligación de los mexicanos a contribuir con los gastos públicos del municipio en el que resida, la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el padrón municipal manifestando su propiedad, industria o profesión (artículo 36); así también reguló la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales (artículo 72).

Así mismo, cabe señalar que en su artículo 117 precisa que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados; siendo este artículo precedente del 124 de nuestra constitución actual, por lo que los asuntos municipales quedaron sometidos y regulados de manera local, es decir, quedaron como competencia exclusiva de los Estados.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Durante el Imperio de Emperador Maximiliano de Habsburgo fue emitido el 10 de Abril de 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, careciendo de vigencia, con el que se continuó el sistema de Prefecturas. Así mismo, el territorio quedó dividido en Departamentos, los cuales estaban bajo la administración de los prefectos Imperiales, cada departamento estaba dividido en distritos, administrados por los subprefectos y estos a su vez en Municipalidades, las cuales estas últimas eran presididas por un Alcalde nombrado por el Emperador, el cual tenía, entre sus funciones la de presidir a los Ayuntamientos, ejercer las atribuciones que les encomienda la ley y la de representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad; es decir; la

⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 87.

administración municipal está a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y de los comisarios municipales.

El estatuto establece entre otras cosas: el hecho de que cada población tendría una administración municipal y proporcionada al número de habitantes que tenga (artículo 36). Cabe resaltar, que el Emperador decretaba las contribuciones municipales.

Los ayuntamientos formaran el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad de cada año. Y en cuanto a las atribuciones de los funcionarios municipales, una ley secundaria a este Estatuto reglamentará sus atribuciones y su elección.

Ahora bien, el Maestro Ocho Campos señala en relación al tema, que trato de “establecer un régimen policíaco de absoluto control, a través de su engranaje de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberantes en la esfera local.”⁹

El Municipio y el Porfiriato.

“Las jefatura políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovecho Díaz para imponerse a los municipios”¹⁰. El municipio en esta época se encontraba gravemente sometido a la voluntad del dictador, las jefaturas eran dependientes y operadas por el Gobernador del Estado y éstos a su vez partían de la Presidencia de la República, las jefaturas políticas tenían un enorme poder, que las convirtió en todo un sistema de control político.

Entre las características de las jefaturas políticas, según el maestro Ochoa Campos Moisés, destacan las siguientes:

“a) representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos; b) estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores; c)

⁹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. 265.

¹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 72.

centralizaban y maniataban toda la actividad municipal; d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.”¹¹

Entre otra de las características, las jefaturas fueron agentes que no hacían otra cosa que centralizar el poder y de cumplir y servir a la autoridad que representan.

En vista del gran retroceso que sufrían los ayuntamientos, el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra del sometimiento de las jefaturas políticas y los gobernadores, las desigualdades económicas, las presiones sociales, dio origen a la búsqueda de la libertad municipal, por lo que surgieron varios movimientos contra el Régimen de Porfirio Díaz; entre los cuales podemos citar al Partido Liberal, el Plan de San Luís, el Plan de Guadalupe, entre otros; en los que el municipio adquirió una gran importancia, toda vez que el eje central de la lucha era buscar una libertad plena para el municipio, siendo estos algunos de los antecedentes inmediatos de la Constitución de 1917, teniendo como uno de los postulados revolucionarios más importantes: El Municipio Libre, tal como se evidenció en el texto original del artículo 115 Constitucional y los diversos artículos que hicieron referencia al municipio, los que coincidían en uno de los puntos primordiales: supresión de los jefes políticos y pugnando por una nueva organización política del país.

La Constitución de 1917.

El municipio, para el Constituyente de Querétaro resulto un tema de mucha relevancia e importancia, toda vez que en el texto de la Constitución estableció las bases de la organización de las Entidades Federativas a través de la organización política y administrativa a el Municipio en México con el fin de garantizar el municipio libre; Promulgada el 5 de Febrero de 1917, producto de las inconformidades sociales, y siendo una de las aspiraciones populares mas reclamadas por los actores de la revolución, *El Municipio Libre*, y es de

¹¹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p 274.

esta manera como se llega a la regulación a nivel constitucional de la vida política, social y jurídica del Municipio en México.

Así es menester mencionar, uno de los mensajes más sobresalientes de la época fue lo manifestado el primer jefe de la Revolución Don Venustiano Carranza quien lo dirigió al Congreso de Querétaro el 1º de Diciembre de 1916 en torno al proyecto de la Constitución en cual hizo mención a la gran problemática municipal y mostró su gran interés y preocupación ante tal situación, el cual señaló: “El municipio independiente que es sin duda 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, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados de voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable.”¹²

El Municipio llegó a ser el sitio más importante en la vida política, jurídica y social del país, es por lo que llegamos al **texto original del artículo 115 constitucional**, aprobado por el Constituyente en 1917:

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

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

¹² Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 88.

- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.”¹³

1.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 quedó como precepto rector de la institución municipal, toda vez que regula la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio Libre como base de la división territorial y su organización política y administrativa; cabe señalar, que este artículo ha sufrido diversas reformas a lo largo del tiempo, las cuales se deben fundamentalmente a los cambios que se han dado en la vida política e histórica del país, por lo cual nos lleva a enunciarlas de manera cronológica:

¹³ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. 5ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2002. pp. 137-138.

Primera Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Agosto de 1928. Teniendo como Presidente al C. Plutarco Elías Calles.

Se reformo la fracción III en su párrafo cuarto, para modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

La reforma reguló el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales sería en proporción a los habitantes de cada Estado: siete diputados para Estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda Reforma:

Publicada en el Diario Oficial el día 29 de Abril de 1933. Siendo en ese entonces el Presidente de México el C. Abelardo Rodríguez.

Se reformo y adicionó los incisos a y b, y cinco párrafos mas al artículo; estableciéndose la elección directa de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales.

Se estableció el principio de la no reelección al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador electo popularmente no podrá volver a ocupar ese cargo. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los estados e integrantes de los ayuntamientos, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio, pero si para los subsecuentes periodos.

Se cambia el requisito de vecindad en el Estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser Gobernador.

Tercera reforma:

Publicada el 8 de enero de 1843 en el Diario Oficial de la Federación, siendo presidente el C. Manuel Ávila Camacho.

Se modificó parte de la fracción III del texto original en el cual señalaba que la duración de los gobernadores de los Estados en su cargo no podrían durar en su cargo más de cuatro años.

Se da la ampliación en la Duración del cargo de gobernador de Estado de cuatro a seis años. Tal y como a la fecha se encuentra establecido en el artículo 116 de nuestra constitución actual.

Cuarta Reforma:

La Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 12 de Febrero de 1947. Teniendo como Presidente de México al C. Miguel Alemán Valdés.

En esta reforma se adicionó a la fracción primera con un párrafo segundo, en los siguientes términos: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"¹⁴ Siendo éste el acceso de la mujer mexicana a la vida política del país otorgándole este derecho fundamental en el texto constitucional.

Es la primera vez que se otorga en el texto constitucional este derecho de participación ciudadana a la mujer mexicana.

Quinta Reforma:

Reforma publicada en el Diario Oficial el 17 de Octubre de 1953. En ese entonces el Presidente de México era el C. Adolfo Ruiz Cortínez.

¹⁴ Ibidem, p. 141.

Se deroga la disposición que concede el voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Es decir, se suprimió el párrafo segundo de la fracción I que se señaló en la reforma anterior, a efecto de que este artículo fuera congruente con otras reformas que se estaban dando en la constitución en esa fecha, toda vez que mediante la reforma que se realizó al artículo 34 Constitucional, que considera: “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres” otorgando la plena ciudadana a la mujer para que participara en las actividades y procesos políticos electorales del País.

Sexta reforma:

Se publico ésta reforma en el Diario Oficial el 6 de Febrero de 1976. Siendo Presidente de México al C. Luis Echeverría Álvarez.

Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el Municipio se adecuase a lo establecido en el artículo 27 párrafo tercero constitucional, el cual reguló sobre los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Establece la facultad de Estados y Municipios para regular con leyes y disposiciones administrativas la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y contribuciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

Séptima Reforma:

Publicada en el día 6 de Diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, siendo el Presidente de México el C. José López Portillo.

Se adicionó al artículo, un párrafo a la fracción tercera, para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.

Octava Reforma:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.
El Presidente de México, C. Miguel de la Madrid Hurtado.

Se reforma de una manera integral el artículo 115 constitucional, asegura al Municipio la libertad política, económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

- I. En la fracción I, se establece que Las legislaturas locales podrán suspender a los Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la Ley Local prevenga. Estableciéndoles a los Municipios el derecho a su garantía de audiencia para tal efecto. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
- II. La fracción III pasa a ser la II; se reitera a los municipios su personalidad jurídica y manejaran su patrimonio propio de conformidad con la ley.
Se establece que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que fijen los las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- III. Se estableció en la fracción III, la competencia mínima para los municipios en la prestación de servicios públicos, que cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, con el concurso de los estados, tendrán a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos: el de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los que se fijen la legislaturas locales de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada Municipio.

Así como se faculta a los municipios de llevar acabo previo acuerdo de Cabildo, la coordinación con otros municipios para la prestación más eficaz de los servicios públicos.

- IV. La fracción II, paso a ser la IV. Se estableció el derecho de los Municipios a percibir rendimientos de sus bienes propios, y otros ingresos que las legislaturas establezcan;
 - a) Percibirán las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; previniendo que en caso de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones los municipios podrán celebrar convenios con el Estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
 - b) Se elevo a rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales en caso de que se les asigne.
 - c) Así también se les atribuye a los Municipios el percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
 - d) Se consigna la obligación del pago de contribuciones a personas físicas y morales, pero se exceptuó de estas contribuciones a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.
 - e) Como principio de libertad de administración, se establece que el presupuesto de egresos de los Municipios sean aprobados por los Ayuntamientos.
- V. La fracción V, se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo municipal, con la finalidad de seguir los lineamientos generales establecidos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la misma Constitución.
- VI. En la fracción VI, y se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas.
- VII. Se repite el contenido de la fracción III párrafo segundo, en los mismos términos pero ahora como fracción VII, lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno.
- VIII. En la fracción VIII relacionada a los Estados, se reproduce en los mismos términos, con la variante del último párrafo en el cual se

establece el elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional suprimiendo el límite poblacional establecido en tal precepto.

- IX. En la fracción IX, se establecen las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, correspondiendo los principios que tutela el artículo 123 de la misma Constitución.
- X. Y teniendo como última de las fracciones que se incluyeron, la fracción X establece, la facultad de la Federación, Estados y Municipios de celebrar convenios para la prestación eficaz de obras y servicios públicos, para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de los mismos.

En esta Reforma se constituyen las bases en las que el Municipio se le otorga el derecho de percibir rendimientos de su patrimonio, así también, sentó las bases para una verdadera transformación y fortalecimiento en la vida Municipal.

Novena Reforma:

Publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987. Teniendo como Presidente de México al C. Miguel de la Madrid Hurtado.

Consagró al artículo 115 de manera exclusiva los asuntos municipales, y tuvo por objeto cambiar al artículo 116 constitucional algunas cuestiones que regulaban asuntos propios de los Estados, es decir:

Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, al derogarse lo relativo con la elección de los gobernadores, de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y Estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidas en las fracciones IX y X, las cuales fueron derogadas para incorporarlas al nuevo artículo 116 Constitucional, que es como actualmente se encuentra nuestro texto vigente.

Únicamente se conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento, las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados.

Décima Reforma:

La Reforma fue publicada en el Diario Oficial el 23 de Diciembre de 1999. Presidente de México al C. Ernesto Zedillo Ponce de León.

Se reforma el párrafo primero, cuarto y quinto de la fracción I; a la fracción II se le reformo el párrafo segundo y se incluyeron los incisos a, b, c, d y e; a la fracción III se reforma el párrafo primero y sus incisos a, c, g, h, e i, y un párrafo tercero y es modificado el último párrafo; a la fracción IV se le reformó el párrafo segundo del inciso c y tercero, y se adiciono un párrafo cuarto; y por último se reformo la fracción V, se adicionan nueve incisos y fracción VII.

Establecen el reconocimiento expreso al ayuntamiento como órgano de gobierno así como los miembros que lo integran y de los consejos municipales establecidos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros; se reconoció la facultad de los ayuntamientos, de emitir disposiciones en materia municipal, que organicen la administración pública municipal, funciones y procedimientos, así como los servicios públicos de su competencia, las cuales se encuentran subordinados a las leyes en materia municipal que emitiesen las legislaturas de los Estados, es decir, precisa a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; establece los servicios que son de competencia municipal, determina la asociación de Municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos, o bien entre el Estado y los Municipios; precisa los aspectos hacendarios municipales, estableciendo que los recursos que integran la hacienda pública municipal serán ejercidos por los ayuntamientos, las legislaturas revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas; hace una

reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional; y así también se estableció la atribución del presidente municipal en relación al mando de la policía preventiva.

Esta reforma se caracteriza por establecer un amplio consenso entre las fuerzas políticas del Congreso de la Unión.

Décima Primera Reforma:

Reforma publicada el 14 de Agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación. Presidente de México el C. Vicente Fox Quesada.

Se adiciona un último párrafo a la fracción III, que se refiere a las comunidades indígenas, y ese párrafo textualmente dice:

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

Una vez mencionadas las distintas reformas que se han dado en el transcurso de los años en el artículo 115 constitucional, y teniendo como una de las principales reformas las efectuadas en el año de 1983 y 1999, las cuales fueron trascendentales en la vida municipal; toda vez, que la reforma realizada en 1983 dio la pauta para una verdadera transformación en la vida política y social del país, así como la del año de 1999 en la cual se otorga el pleno reconocimiento a los ayuntamientos como órganos de gobierno. Pero cabe señalar que todavía falta mucho por hacer para que encontremos un verdadero municipio fortalecido, el cual pueda realmente atender las necesidades que inquietan a la población municipal. Por lo anterior, es que podemos decir que no se ha agotado los cambios de reforma que necesita el municipio, es necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal en el que debemos construir reglas competitivas adecuadas e incluyentes para todas las fuerzas políticas.

Y de esta manera, por lo expuesto y a través de diversas modificaciones o reformas a lo largo del tiempo, desde la instauración de Congreso Constituyente de 1917 hasta nuestros días y teniendo el texto original plasmado en párrafos ya citado con antelación, es como llegamos a lo que hoy tenemos como él:

Texto vigente del Artículo 115 Constitucional.

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

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por

alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos 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 la policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y

los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia , recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

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

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. 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 algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

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

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

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

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

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

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

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

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

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego federal de 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 trasmita 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.”¹⁵

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 2003.

1.3 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN SU ASPECTO SOCIAL Y POLÍTICO.

Partiendo del texto original de la Constitución de 1917 y una vez consideradas las diversas reformas que se han hecho en transcurso de los años al artículo 115 constitucional el cual ha sido reformado once veces, en base a las necesidades políticas, sociales, económicas e históricas en el país, y es así como tenemos el texto vigente, y es en este momento en el cual en el presente trabajo de investigación corresponde al análisis de las diferentes reformas que se han caracterizado en el aspecto social y político.

Siendo éste el aspecto social y político, uno de los aspectos más importante en la vida del país, tal como lo señaló el primer Jefe de la Revolución en el mensaje enviado a la Convención de Generales, el 3 de Octubre de 1914, reunidos en el local de la Cámara de Diputados señaló: “Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de su igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.”¹⁶

Así pues, si bien es cierto que la mayoría de las reformas hechas por los constituyentes van encaminadas a la regulación de la vida política y social del municipio, es así como vemos que la primera reforma que tiene un impacto en estos ámbitos es la realizada en el año de **1933** al señalarse el principio de no reelección en el aparato político, toda vez que los integrantes de los ayuntamientos no podrían ser reelegidos para el período inmediato, pero dejando sus derechos a salvo para efecto de poder hacerlo para los subsecuentes, siendo este uno de los hechos que a la fecha continua vigente en nuestros ordenamientos en el ámbito federal y local.

¹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 85.

Este principio fue un hecho importante toda vez que se dio la pauta para permitir la entrada a la vida política del país a nuevas generaciones, a efecto de que se dieran avances en los nuevos proyectos de cambios en la vida municipal.

Así también, la reforma hecha en **1947**, en donde se incluye por primera vez a la vida política del país a la mujer, otorgándole el derecho constitucional de participar en las elecciones municipales y el derecho de votar y ser votadas en igualdad de circunstancias que los hombres, es uno de los grandes avances sociales que se produjeron en esa época, toda vez que siendo la mujer uno de los ejes primordiales en las familias era necesario incluirla en las decisiones trascendentales del municipio para su mejor y mayor fortalecimiento.

Miguel Alemán subrayaba que por medio de la reforma: “se establecería el acceso a la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio.”¹⁷

Por otro lado tenemos otra de las reformas en cuanto a su esquema social y político es la realizada en **1953**, la cual fue necesaria su derogación del párrafo que se había reformado en 1947 toda vez que fue indispensable que el artículo 115 constitucional se modificara a efecto de que éste fuera congruente con las reformas hechas en los otros ordenamientos constitucionales que se estaban realizando, como lo es el caso del artículo 34 de la ley suprema, en virtud de que en este artículo se equiparó al hombre y a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, es decir, se estableció la ciudadanía plena para ambos, por lo cual ya no era necesario que la mujer tuviese un derecho consagrado exclusivamente para ella en un artículo distinto al del hombre.

Así encontramos la reforma hecha en el año de **1976**, la cual tuvo por objeto que el municipio efectuara las actividades señaladas en el artículo 27

¹⁷ Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 150.

Constitucional, en relación a los asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, con el propósito como lo señaló en su momento el C. Presidente Luís Echeverría Álvarez, de “dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades ya experimentaban desde aquel tiempo”¹⁸ en virtud de que los municipios, siguen creciendo en su población y cada vez es más necesario que exista una adecuada regulación a efecto de atender las principales demandas de la ciudadanía.

La reforma hecha en **1977** fue una de las reformas que reguló la situación política del municipio en cuanto a la participación de las fuerzas políticas existentes como lo son los partidos políticos, es decir, la integración de los Ayuntamientos es en razón directa de la población del municipio que representen según el principio de representación proporcional, en las cuales se elegirá un Presidente Municipal, tantos síndicos y regidores como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Ahora bien, una de las reformas más importantes y trascendentales en la vida política del país fue la hecha en **1983**, en virtud de que esta reforma representa uno de los avances más importantes de la vida histórica del Municipio en México, ya que se cambió casi por completo del texto original el artículo 115 de la Constitución de 1917, toda vez que siendo el Municipio la célula social, política y administrativa que sostiene un primer contacto con la gente, en esta modificación se estableció una nueva redistribución de competencias con el fin de devolver o bien entregar al municipio las principales funciones que tenía que desempeñar para atender las demandas sociales primordiales.

Al fortalecer al municipio, se apoyó la estructura política de los ayuntamientos, consignándose las bases para su funcionamiento y requisitos indispensables para el caso de la suspensión de los ayuntamientos, la

¹⁸ Idem.

revocación o suspensión de los integrantes de los mismos, que sería controlada por las legislaturas locales y exclusivamente en los actos que la ley local lo prevenga, esta disposición resulto como una de las medidas para asegurar el cabal cumplimiento de la leyes por parte de los integrantes del Ayuntamiento.

Por otro lado otorgó al Ayuntamiento ciertas facultades, un tanto legislativas para poder expedir los bando de policía y buen gobierno, así como las disposiciones administrativas internas del Municipio, lo cual tendría como objeto un consenso entre el Cuerpo Colegiado del Ayuntamiento, buscando el robusteciendo político y jurídico. Así también y en atención a uno de los problemas básicos del Municipio que es la prestación de los servicios públicos en esta reforma se definieron los servicios que debe prestar el Municipio, buscando una heterogeneidad de los municipios del país con el fin de que los servicios sean y puedan ser comunes a todos y cada uno de los Municipios que lo integran, así también se estableció la coordinación de municipios de una misma entidad para la más eficaz prestación de los mismos; así como la facultad de la Federación, Estados y Municipios para celebrar convenios en la prestación de los servicios públicos.

Se devolvió a los Municipios los ingresos que le corresponden, y se establecieron los ingresos mínimos dejando en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del Municipio, atribuyéndoseles los rendimientos de sus bienes propios y de los ingresos provenientes de la federación que le otorgó al Municipio, fue necesaria esta reestructuración económica ya que fue el combustible para su vida diaria y para la atención de las demandas sociales de los Municipios. Así también pensando en el crecimiento constante de la población municipal fue importante que se les otorgara la facultad de intervenir en la elaboración de los planes de desarrollo urbanos municipales, el control de su propio uso de suelo en la tenencia de la tierra, entre otras con el objeto de tener y regular todo lo relacionado al

crecimiento de la población y de esta manera permitir a los Municipios actuar oportunamente.

Así también como derecho de seguridad social se regularon las relaciones laborales con observancia a los principios básicos de la garantía, entre los trabajadores de los Estados y Municipios, con el fin de que los trabajadores cuenten con protección legal.

Y por último uno de los puntos trascendentales de esta reforma fue el establecer el principio de representación proporcional como un hecho de avance a la reforma política y madurez cívica, con el fin de que los ciudadanos tengan a bien elegir a los miembros del Cabildo, mediante este principio, y de esta forma los integrantes del ayuntamiento, representen la voluntad de la mayoría de la ciudadanía y que las minorías tuvieran una representación ante este órgano colegiado, de esta manera democratizar la gestión de los ayuntamientos.

Por lo antes dicho, podemos decir que “el municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.”¹⁹

La reforma de **1999** otorga el pleno reconocimiento a los ayuntamientos como único y exclusivo órgano de gobierno y no meramente como órgano administrativo como se consideraba, el cual quizá su mayor logro es el valor político que entraña, porque se produjo como resultado del consenso de diversos partidos políticos; se establece el imperativo que el ayuntamiento se integre por Un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que señale la Ley, y con esto se garantiza la integración de un órgano colegiado de

¹⁹ Exposición de motivos reforma artículo 115 Constitucional 1982. Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. pp. 599-600.

gobierno; así también, se fortaleció en cuanto a su función administrativa, toda vez que se le otorgaron las bases generales para llevar a cabo la administración pública a través sus facultades reglamentarias; se especifica claramente la obligación de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos que deben de prestar a la población, los cuales quedaron plasmados en la ley suprema, siendo los servicios públicos uno de los reclamos de la ciudadanía.

La última reforma que se realizó en cuanto a su aspecto más social que político fue la realizada en el año de **2001**, toda vez que se realizaron modificaciones al artículo 2º constitucional, el cual determina una serie de obligaciones a los tres órdenes de gobierno con el objeto de otorgarle protección especial a los indígenas y a sus respectivas organizaciones y es la razón por la cual se adiciona el artículo 115 Constitucional, con el fin de que se las otorgue la garantía de coordinarse y asociarse en los términos de ley a las comunidades indígenas.

1.4 EL MUNICIPIO Y SU UBICACIÓN EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA.

En el primer párrafo del artículo 115 de nuestra Constitución Política determina el régimen interior de los estados, e impone la obligación de respetar la forma de gobierno adoptada por el Estado Federal Mexicano. Así éste artículo dispone lo siguiente: “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las siguientes bases:”

Ahora bien, la existencia y organización interna de los Estados integrantes de la federación se encuentra regula por la Constitución Federal. México es un Estado Federal (lo cual posteriormente determinaremos), establecido en el artículo 40 de la Constitución Política, que señala: “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.”

Por lo anterior, es por lo que, el Estado Federal Mexicano se encuentra integrado por Entidades Federativas la cuales forman parte del Pacto Federal.

Así también, el artículo 41 de nuestra constitución se establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de 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 este sentido, hacemos referencia a lo que el Doctor Ignacio Burgoa acertadamente señala “La soberanía es una e indivisible, y se traduce en el poder que tienen el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole, en otros términos, se dice que un Estado es “soberano” porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar causas limitativas a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente a formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos. Los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, toda vez que, cualquiera que puede ser el régimen interior que adopten, deben ajustar su estructuración política y jurídica a ciertos

principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos federales.²⁰

Es por lo que las entidades federativas al ceder sus facultades para la formación de la alianza federal pasan a ser autónomas, ya que esta expresa la facultad de darse sus propias normas, dentro de su ámbito de competencia.

En base a lo anterior, y a lo establecido en el artículo 41 Constitucional, y el imperativo de darse su constitución a cada entidad federativa, se impone a su vez nuestra Constitución cuando dice que el pueblo ejercerá su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución, es decir, las entidades federativas se dan su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal.

Así mismo es importante mencionar que, de los dos órdenes jurídicos que se derivan en nuestra Carta fundamental, esto es, el orden de la federación y el de las entidades federativas, el primero de ellos, es aplicable a todo el territorio nacional; y en cuanto a el orden jurídico de las diversas entidades federativas o de los estados es válido en el ámbito territorial de cada uno de ellos.

En este orden de ideas se da una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, principio establecido por el artículo 124 Constitucional que a la letra dice: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”

²⁰ Burgoa Orihuea, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 411.

Es por lo que, visto lo anterior, los Estados a través de sus legislaturas locales, organizan y regulan a los Municipios, dotándolos de atribuciones que se fijan en las leyes orgánicas para los Municipios de cada entidad, las cuales detallaremos en los capítulos que se verán mas adelante, por lo que los Estados tienen entre las facultades más importantes sobre los municipios las siguientes:

- Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y los municipios, expidiendo o aprobando las leyes de ingresos.
- Expedir las leyes electorales.
- Cuando con acuerdo de dos terceras partes de los diputados locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de algunos municipios,
- En los municipios en los que carezcan de ayuntamientos, por virtud de lo anterior, designar, entre los vecinos, a los consejos municipales.
- Expedir las leyes que contengan las bases según las cuales los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Hacer leyes cuando fuere necesario los Estados concurren con los municipios en la prestación de servicios públicos.
- Leyes para que los municipios y las comunidades indígenas puedan coordinarse y asociarse.
- Determinar anualmente las bases, los montos, los plazos de las participaciones federales que deben ser entregadas a los municipios.
- Regular lo relativo a la coordinación entre los municipios para el desarrollo de los centros geográficos.
- Leyes en las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción.
- Dictaminar las cuentas públicas de los ayuntamientos.
- Autorizar la enajenación de los bienes inmuebles propios de los municipios, así como aprobar los contratos que celebren los

ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del periodo para el cual hubieren sido electos.

- Convocar a la elección de los ayuntamientos.

Lo anterior se señaló con el objeto de citar algunas de las facultades que delego la Federación a los Estados en relación con los municipios toda vez que tales regulaciones no se encuentran contempladas dentro de nuestra Constitución General, sin embargo, se encuentran reservadas para los Estados a través de sus Constituciones locales.

1.5 EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

El Estado Mexicano es un Estado Federal en cuanto a su estructura jurídica; así como Democrático, Representativo y popular. Por lo que, en este caso, se considerando necesario definir la palabra “federación” la cual etimológicamente proviene del latín foedus o Foedarere que equivale a unir, ligar o componer.

Ahora bien, por lo que toca al Estado Federal varios autores definen y nos dan sus elementos y características del mismo, las que enunciare de la siguiente manera:

El Doctor Ignacio Burgoa, define al Estado Federal como “una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.”²¹

El autor, Hans Kelsen, citado por el jurista Tena Ramírez, señala que “el federalismo es una forma de descentralización”, por lo que, “el orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales validas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados componentes (o miembros). Las normas

²¹ Ibidem, p. 407.

centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales.”²²

Por su parte el Tratadista Francisco Faya Viesca señala que “la federación constituye una asociación de estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al Gobierno Federal, asociación que radica en el principio de coordinación, de esta manera los poderes públicos están divididos entre el Gobierno Federal y el gobierno local”...la federación no es el Gobierno Federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes públicos, en consecuencia, la Federación cubre por igual al Gobierno Federal y a los Gobiernos de los Estados.”²³

El maestro, Enrique Sánchez Bringas define al Estado Federal como “la forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales que corresponde, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra, a la instancia constituida de los estados miembros. La eficacia normativa de esta forma de Estados como principales efectos la descentralización normativa, política, económica y social; y la autonomía constitucional, política, administrativa, legislativa y jurisdiccional de los Estados miembros, con la coexistencia de diversos niveles de gobierno.”²⁴

Los tratadistas, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan que en los Estados Federales existen ciertos principios fundamentales que son:”I. dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes, uno de carácter

²² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 129.

²³ Faya Viesca, Francisco. EL Federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

²⁴ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 2003, p 312.

federal para todo el país y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado Federal”; II. Distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado Federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los estados; III. Autonomía. Cada Estado Federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local; disfruta también de autonomía gubernativa, así como sus propios órganos de administración; IV. Participación. Cada Estado Federado debe contribuir a la voluntad nacional.”²⁵

Para el Doctor Jorge Carpizo “Un Estado Federal se integra por una unión de Estados, con una misma Ley Fundamental, la Constitución General, que crea dos estructuras con gobiernos y derechos distintos, a ella subordinadas, pero coordinadas entre sí. Esas estructuras son las de la Federación y la de las Entidades Federativas que no pueden contravenir las disposiciones de su ley creadora, la cual les indica lo que puede hacer la Federación por su lado y los Estados Federales por el suyo.”²⁶

Algunas características que señalan los autores son las siguientes: para el autor citado en párrafo anterior, el Doctor Jorge Carpizo, las características de un Estado Federal son:

1. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y las Entidades Federativas;
2. Las Entidades Federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno;
3. Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades de carácter Federal;

²⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa, México, 2005.

²⁶ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM, 1982, p 228.

4. Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades;
5. Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.”²⁷

Para el Doctor Ignacio Burgoa el Estado Federal se distingue por el grado de autonomía:

1. Autonomía democrática de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;
3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;
4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.”²⁸

Así también, Siguiendo al tratadista Feliciano Calzada Padrón señalamos:

- a) El Estado miembro de la Federación, goza de autonomía constitucional y se da a sí mismo su propia Constitución local, que le permite determinar su régimen interno, en perfecta armonía con la Constitución Nacional;
- b) Los Estados de la Federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución general;
- c) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades;

²⁷ Ibidem, pp. 239 y 240.

²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 414.

- d) El Estado Federal posee dos tipos de normas: 1.- Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadoras por el Congreso de la Federación y 2.- Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado emanadas del Congreso Local;
- e) El Municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa.”²⁹

Ahora bien, todas las características señaladas con antelación se desprenden que los autores coinciden en que un Estado Federal existen dos ordenes jurídicos, el Estatal y el Federal, que sus competencias se encuentran determinados por una Constitución Federal, así como coordinados entre sí por la misma; los Estados miembros gozan de autonomía constitucional para crear sus propias leyes constitucionales, siempre y cuando no contravengan a la Constitución General, así como intervienen en el proceso de reforma de la constitucional, y poseer recursos económicos propios.

En este orden de ideas, el Federalismo mexicano se conforma por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior y la base de su organización política, administrativa y territorial al Municipio, ambos componentes no pueden contravenir al establecido en el pacto federal.

Por lo anterior, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala: México, es un Estado compuesto no por “Estados libres y soberanos” sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La Federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una “unión de Estados”, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren al ser del Estado: la población, el territorio y el poder del imperio ejercitable sobre

²⁹ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, México, 1990, p. 207.

aquella y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados Libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico- política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa.”³⁰

En este sentido y por lo antes descrito la forma de organización política de México es el Sistema Federal, en la que los Estados miembros se distinguen en su autonomía, es decir, pueden darse así mismos su Constitución local, en cuanto a su orden jurídico, el cual está condicionado a la Constitución General de la República, sin poder contravenirla los lineamientos de esta última.

Así, el sistema federal mexicano lo encontramos dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40 y 41, los cuales han sido descritos con anterioridad, integrado por 31 Estados y un Distrito Federal. El cual, crea un orden jurídico supremo, que es la expresión de la soberanía popular, es decir, nuestra Constitución General; y como se ha mencionado es la que a su vez crean dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros, por lo que se deriva que la Constitución contiene las reglas básicas de aplicación general, las normas relativas a la organización de la federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las Constituciones locales; en la cual el orden de la federación, es aplicable a todo el territorio nacional, y el de las entidades federativas solo es válido para el ámbito territorial de cada uno de ellos.

Como podemos observar, nuestra Constitución nos da una serie de lineamientos que los Estados en su conjunto con los Municipios deben seguir los cuales no pueden modificarlos ni mucho menos contravenirlos, es por lo que existen diversas facultades determinadas para cada nivel de gobierno, tal como lo establece el artículo 124 ya citado con antelación, lo que no se encuentre consagrado en la Constitución se encuentra reservado para los

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 415.

Estados y por ende a los Municipios, es decir, existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

Ahora bien, el artículo 116 Constitucional nos habla de la forma de organización de los Estados, en su aspecto ejecutivo, legislativo y judicial, de la celebración de convenios entre los Estados, Municipios y la Federación, las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así como lo referente a la materia electoral.

En el artículo 117 Constitucional, señala de manera específica las prohibiciones que tienen los Estados; el cual a la letra dice:

“Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros,

o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los 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; y

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”³¹

En este sentido, observamos que lo señalado en este artículo es competencia propia de la federación, por lo que dichas competencias son prohibiciones para los Estados. Existen otros ordenamientos de nuestra Constitución que mencionan diversas prohibiciones y requisitos para los Estados, tales son los casos citados en sus artículos 118, 119, 120 y 121 constitucional.

Y de esta manera encontramos que en nuestra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no solo determina facultades para la Federación y las Entidades Federativas, sino reserva lo que no este contemplado en ella será reservado para los Estados y en consecuencia para los Municipios, así también, crea tres órdenes distintos de gobierno: el Federal, el de las entidades federativas y el municipal.

Por lo que, visto lo anterior, partimos que el Municipio aunque se gobierna por sí mismo, “carece de la autodeterminación legislativa, que es lo

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que caracteriza al órgano constituyente³², se le excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, la cual se encuentra sometida a lo que disponen las legislaturas de los Estados, toda vez que su autonomía estatal se concreta al hecho de darse su propia Constitución y expedir las leyes que de ella deriven.

³² Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 130.

CAPÍTULO II

DIAGNOSTICO SOCIO-POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.



“El escudo de Tlalnepantla fue dado a conocer oficialmente el 13 de Septiembre de 1973. Es rectangular y tiene en la cimera la palabra Tlalnepantla y en la bordura los lemas: Cultura, Trabajo y Progreso. En el centro aparece dentro de un rombo, el jeroglífico de Tenayuca, al que originalmente rodeaban los nombres de “Comonfort” y “Tierra de Enmedio”, hasta 1977 en que el nombre de Comonfort fue sustituido por el de Baz. Consta el escudo de cuatro cuarteles representando en dibujos alegóricos, la cultura precolombiana, la agricultura de esta región, la actividad industrial, la ciencia y la tecnología.”³³

³³ <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

Y así observamos que es de suma importancia lo que representa el Escudo y el nombre del Municipio de Tlalnepantla, del cual este último hablaremos más adelante, toda vez que en el artículo 7 del Bando Municipal actual señala que “el Municipio lleva el nombre de Tlalnepantla de Baz y usa el escudo que a la fecha lo distingue y caracteriza, mismos que son patrimonio del municipio y solo podrán ser utilizados por las autoridades, organismos y entidades municipales, tanto en documentos de carácter oficial, así como en los bienes que conforman el patrimonio municipal; consecuentemente, no podrán ser objeto de uso o concesión por parte de los particulares.”³⁴

Ahora bien, para entender el proceso evolutivo social, económico y político que se dio en Tlalnepantla, uno de los municipios más importantes del país, es necesario recurrir a algunos acontecimientos que se vivieron, aun a pesar de que existen pocos textos sobre el tema en particular.

Época Prehispánica

El territorio municipal estuvo en un principio habitado por Chichimecas y Otomíes. A finales del siglo XI los Chichimecas un pueblo nómada originario de Amaquemecan, el cual se localizó en alguna parte del norte del país, abandonaron su lugar de origen en busca de mejores tierras y clima. Tras un largo peregrinaje y al mando de su rey Xolotl finalmente llegan después de dieciocho meses a la región de Tollan (Tula, Hidalgo) a finales del siglo XII.

Luego de establecerse en aquel lugar al que denominaron “Xoloc”, posteriormente su rey Xolotl envía a su hijo llamado Nopaltzin en compañía de algunos guerreros, a efectuar un recorrido más allá de la región que habitaban; después de haber recorrido una gran extensión del territorio, llegan al cerro del Tenayo en donde observaron un hermoso valle que reunía las características apropiadas para ser habitados por ellos, por lo que dio cuanta a su padre de lo que habían visto.

³⁴ Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz. Gaceta Municipal, número cinco, 5 de Febrero de 2008. México.

Los Chichimecas llegaron a fundar la ciudad de Tenayohcan-Oxtopolco, y en su alrededor varias poblaciones. La tribu en un principio habitó las cuevas del cerro del Tenayo. El rey Xolotl ordenó realizar un recuento de hombres, mujeres y niños, a fin de conocer el número de los que llegaron con él, también elaboró un censo de bienes o pertenencias del pueblo, para saber con qué contaba. Era aquel el primer censo y la primera estadística levantados en el continente americano.

Tenayohcan es un vocablo de origen náhuatl que significa “Lugar donde hay muchas murallas” y Oxtopolco “dentro o en la cueva grande”(a través de los años su significado se ha simplificado el vocablo Tenayohacan perdió la “o”, la “h” y “n”, para quedar como actualmente se conoce “Tenayuca”).

Paralelamente a la llegada de los Chichimecas, se localizó al poniente de Tlalnepantla un pueblo llamado “Teocalhueyacan” el cual significa “Donde está el Gran Templo” o “Lugar del Gran Templo” situado actualmente en San Andrés Atenco, Municipio de Tlalnepantla de Baz. Esta población fue de origen Otomí. Al llegar el dominio del Imperio Mexicano a esta región Teocalhueyacan fue convertido en un pueblo tributario hasta la llegada de los españoles, razón por la cual lo odiaban, por lo que atendieron con gusto a los hispanos invasores, tal es el ejemplo que durante la estancia de Hernán Cortés en el Estado de México el día de la noche triste al venir huyendo Cortés de los mexicas llegó hasta un barrio de otomíes en donde fueron recibidos por su rey quien les ofreció comida y cobijo durante su estancia en ese lugar.

Cortés al darse cuenta de los abusos y maltratos que fueron objeto los distintos pueblos por parte de los Aztecas, les ofreció a estos su apoyo y protección, es por lo que los Otomíes se convirtieron en guerreros incondicionales durante las batallas por la conquista de la capital azteca.

Por lo anterior, podemos afirmar que Tlalnepantla al arribó de los españoles se encontraba habitada por dos pueblos el Otomí y los Chichimecas.

Época Colonial.

Con la caída de Tenochtitlan, se convirtieron muchos pueblos conquistados en encomiendas. La encomienda consistía en entregar a los conquistadores una porción determinada de tierra, junto con un grupo de indios, recibiendo de estos tributo o trabajo, con la premisa de “tener bajo el amparo y protección de los encomenderos, tanto para el buen tratamiento de sus personas como para que recibiesen la fe cristiana.”³⁵

Durante esta época, se inicio un nuevo tipo de actividad económica, ganadera y agrícola que se expandió por todo el Valle de México y otras regiones. Aparecieron diversas especies de animales como: bueyes, ovejas, caballos, burros, vacas y otros que fueron traídos de Europa. Con este nuevo espectro social y económico, comenzó otra etapa de injusticias y despojos al ser desplazado el indígena de aquellas labores, principalmente agrícola, que formaban parte de su vida cotidiana.

Durante esta época el pueblo de Teocalhueyacan y Tenayuca también fueron repartidos como encomiendas al igual que el resto del territorio.

Posteriormente a la encomienda y al finalizar ésta, vino el otorgamiento de las “mercedes” o concesiones y prosiguió de manera muy notoria, la expansión de las haciendas. “El término hacienda se le da a una práctica fiscal, pero también a una extensión determinada de tierras y a la finca donde vivían sus propietarios, que por lo general resultaban ser de origen europeo.”³⁶

Entre los siglos XVII y XIX en el territorio de Tlalnepantla en la que era mucho mayor su extensión territorial que en la actualidad, se localizaron importantes haciendas como la de San José de la Escalera, Santa Mónica, San Andrés Tulpa, San Nicolás, San Francisco Javier y San Pablo del Medio.

³⁵ Garduño Garduño, Rafael. Tlalli-Nepantli: “Tierra de Enmedio”. Tlalnepantla de Baz 2005. p. 79.

³⁶ Ibidem. p. 82.

Establecimiento de Tlalnepantla.

Como principal factor de su establecimiento o fundación tenemos que en el año de 1524 llegan a México un grupo de franciscanos con la finalidad de iniciar el proceso de evangelización; se fundan las primeras iglesias cristianas en Tenayuca en 1524 o 1525, por haber sido cabecera de señorío. Los franciscanos tenían el apoyo y la anuencia de los reyes de España para construir los templos que fuesen necesarios, por lo que decidieron edificar un solo templo, con el objetivo de poder ser adoctrinados los habitantes de ambos pueblos, sin embargo al querer llevar en práctica este propósito ambas tribus reclamaban el derecho de dar cabida al convento, por lo que los franciscanos tuvieron la idea de edificarlo en un sitio en donde no propiciará más conflictos entre Tenayuca y Teocalhueyacan: En medio de las dos tierras.

Por lo que el templo fue dedicado al “Cuerpo de Cristo” “Corpus Christi” y de ahí que Tlalnepantla en lengua náhuatl signifique tierra de en medio o en medio de las dos tierras. La fundación del monasterio franciscano debió ser en los años 1550 a 1560 y en su construcción participaron ambas tribus, de esta manera es como nace Tlalnepantla, en medio de dos tierras.

El territorio tlalnepantlense desde sus inicios contenía las condiciones agrícolas adecuadas para la siembra y cultivo de granos, frutas, legumbres así como también, las condiciones para la crianza y alimentación de diversas especies de ganado. Tlalnepantla ha destacado siempre por ser un lugar de paso obligado y necesario para llegar a la ciudad de México o salida del mismo, de ahí derivada parte de su gran importancia.

Época Independiente.

Durante el siglo XVIII, la región de Tlalnepantla aportó riqueza y bienestar a las familias que habían decidido desarrollarse en la incipiente población, a través de la producción y comercialización de granos, pulque, harina, legumbre, frutas y animales, aunque siempre, a costa de la explotación y trabajo forzado de los indígenas.

Con el nacimiento del siglo XIX, también alumbraron una serie de planteamientos que se hicieron los miembros de una sociedad oprimida, que creyeron necesario una separación de España e iniciar una vida independiente.

En el año de 1820 Tlalnepantla pagaba sus tributos a la real Hacienda de la Alcaldía Mayor de Tacuba.

Con la creación de la nueva forma de Gobierno en 1824, es decir, con la promulgación del acta Constitutiva de la Federación Mexicana en la cual se constituyo en una República Representativa Popular Federal; y recién creada la nación federal, las intendencias pasarían a ser Estados y la región del Estado de México se incorporaría a ella, trayendo como consecuencias que Tlalnepantla dejara de pertenecer y tributar a la Alcaldía Mayor de Tacuba, para formar parte de la Prefectura de México, una de las ocho prefecturas en las que quedo dividido en la erección del Estado de México el 2 de marzo de 1824. "Años después el primitivo territorio del Estado de México se disgregaría para dar lugar a la formación de otras entidades federativas, entre ellas el Distrito Federal."³⁷

En 1825 siendo el primer Gobernador del Estado de México, Don Melchor Muzquiz, convirtió a Tlalnepantla como cabecera de Partido mediante el decreto del 18 de julio de 1825. Así mismo, el 1º de enero de 1826, se establecería el Ayuntamiento de Tlalnepantla, de acuerdo con el decreto número 36 del 16 de diciembre de 1825, aprobado por el Congreso Constituyente del Estado de México, donde se considera como Primer Alcalde electo a Pedro José Quahuxóchitl Rodríguez, Alcalde Constitucional de Primera Nominación.

En 1833, México seguía organizado políticamente en Prefecturas, estas se habían dividido en dos: Prefecturas del Este y Prefecturas del Oeste, y

³⁷<http://www.tlalnepantla.gob.mx>

“Tlalnepantla fue nominada Cabecera de Prefectura del Oeste”³⁸. Pero en 1834 se le designa nuevamente cabecera de Partido.

En un corto lapso de tiempo y como consecuencia del acomodo del poder en México, Tlalnepantla fue sujeto de cambios político-administrativos que provocaron desajustes en su sociedad y se notaría de manera muy específica, en su extensión geográfica.

Las operaciones de deslinde territorial para adecuar al Distrito Federal dentro de los efectos rentísticos de la época, y con la reorganización del Gobierno Federal, se iniciaron desde 1897 siendo presidente de la república Porfirio Díaz, el Congreso de la Unión, decretaría, el 23 de diciembre de 1898, un arreglo de límites entre el Distrito Federal y el Estado de México, del cual daría como resultado, la segregación de los pueblos de Cuautepec y Santiaguito, que pertenecían a Tlalnepantla, los cuales formaron parte de la Prefectura de Guadalupe-Hidalgo, y a cambio, el pueblo de Xocoyohualco, que pertenecía al D. F.; se agregaría a la municipalidad de Tlalnepantla.

Las acciones mencionadas sintetizan que, como resultado de estas, el municipio de Tlalnepantla de Baz, al que se le reconocen 84.5 kilómetros cuadrados de territorio, se encuentre dividido en dos partes: zona poniente y zona oriente.

Como podemos observar desde la fundación de Tlalnepantla por su ubicación en el Valle de México y dentro de lo que hoy se le conoce como “Zona Metropolitana del Distrito Federal”, ha sido considerada siempre como una región importante. Es por ello que ya desde el siglo XVI los invasores españoles habían tomado muy en cuenta la posición geográfica.

En el año de 1861 la Legislatura del Estado de México promulga un decreto en el que las Cabeceras de Distrito, como lo es Tlalnepantla, llevaran el

³⁸ www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15104.htm

título de Villas, dado a conocer con el número 45 de fecha 14 de Noviembre del mismo año. Es a partir de ahí además que adopta el apellido del insurgente Hermenegildo Galeana para quedar nombrado como *Villa de Tlalnepantla de Galeana*.

Posteriormente el Congreso Local modificó el nombre de Tlalnepantla de Galeana a Tlalnepantla distrito de Comonfort, en tributo a este personaje que había fungido como Prefecto de Tlalnepantla.

Al término de la Revolución Mexicana se dieron cambios de suma importancia no solamente políticos en la tierra de en medio, sino en su aspecto económico notoriamente, debido a la cercanía con el Distrito Federal, se establecieron la colocación de vías de ferrocarril, es por lo que sobrevino un crecimiento en las actividades comerciales e industriales.

Debido al auge industrial que alcanzaba Tlalnepantla, así como el creciente movimiento comercial y de la población, siendo el Gobernador Constitucional del Estado de México el Lic. Isidro Fabela, fueron factores determinantes para que mediante el decreto número 28, de fecha 13 de Septiembre de 1948 el Congreso de Legislatura Local XXXVII concedió a la antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de Ciudad.³⁹

Así mismo, y como ya se había citado, el “13 de Septiembre de 1973 con motivo de la celebración del XXV aniversario de la elevación a la categoría de Ciudad, se concede Tlalnepantla su escudo oficial.”⁴⁰

Y una vez hecha la solicitud del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, por decreto de la XLII Legislatura del Estado de México, con fecha 23 de Diciembre de 1978, otorga al Municipio de Tlalnepantla el nombre de “Tlalnepantla de

³⁹ Padilla Díaz León, Guillermo E. *Monografía Municipal de Tlalnepantla*, Primera Edición, Gobierno del Estado de México, México, p. 56.

⁴⁰ www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15104.htm

Baz” en honor a los méritos humanísticos y políticos del Dr. Gustavo Baz Prada, nativo de este lugar.

El Municipio Tlalnepantla de Baz en poco tiempo ha llegado a convertirse en uno de los municipios más trascendentales del país y más poblados del Estado de México. Es por lo que debido al acelerado crecimiento urbano y demográfico que transformo a la antigua Villa de Tlalnepantla en una Ciudad; con todas las complejidades que encierran las grandes urbes que cuenta con escuelas, carreteras, hospitales, zonas de abasto y además, con la necesidad de implementar programas estratégicos para la edificación y construcción de fraccionamientos y unidades multifamiliares, donde se pudieran albergar miles de familias que se empezaron a concentrar, poco a poco en este Municipio.

2.2 EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

El Municipio de Tlalnepantla de Baz, está inmerso en la dinámica metropolitana del Valle de México y su configuración, tanto demográfica como económica, convierten a este municipio en uno de los más activos y productivos del país.

Tlalnepantla es un municipio que ha sabido mantener su presencia en el ámbito económico del país, que impulsa la infraestructura necesaria para ser un importante centro industrial y que cuenta con una amplia gama de recursos materiales, estratégicos y humanos.

“El municipio es donde se manifiestan las cuestiones centrales de las transformaciones económicas, políticas y culturales del país, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

Por esta razón es importante realizar un análisis de las condiciones que guarda el territorio, las actividades económicas, sociales y culturales así como la forma de gobierno con la finalidad de conocer sus potencialidades, pero también sus necesidades y problemática, identificando en un diagnóstico los principales temas de atención para el desarrollo municipal.”⁴¹

2.2.1 Etimología.

Ahora bien como ya se señaló en párrafos anteriores Tlalnepantla es un vocablo de origen náhuatl, como la mayoría de los topónimos en el Estado de México. Por lo que la palabra se divide en dos partes: “Tlalli” que significa “Tierra” y “Nepantla” que significa “en medio de”.

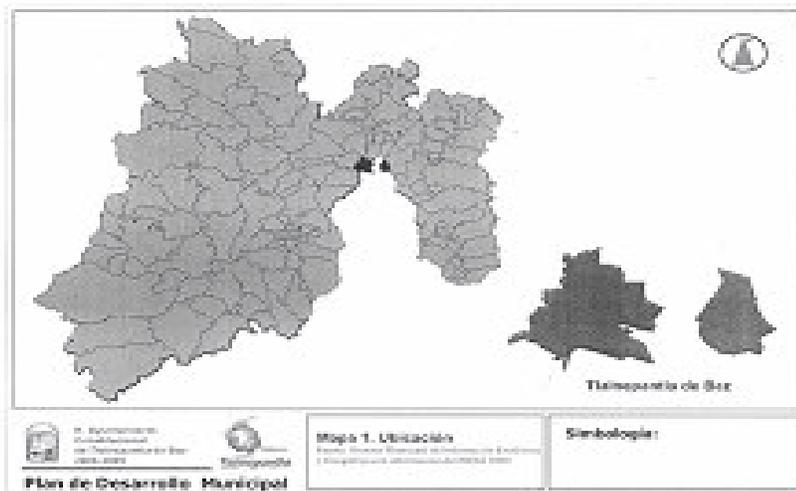
Por lo citado se concluye que el pueblo de Tlalnepantla nació como consecuencia de la fusión de dos pueblos: el otomí de Teocalhueyancan y los Chichimecas de Tenayohcan, propiciada por los recién llegados frailes franciscanos.

Actualmente este Municipio se denomina Tlalnepantla de Baz, apellido del Doctor Gustavo Baz Prada, originario de esta localidad, destacado político, dos veces Gobernador del Estado de México y eminente médico.

2.2.2 Localización.

El territorio del Municipio de Tlalnepantla de Baz se localiza situado en la zona noroeste del Estado de México. La cabecera municipal se ubica a 19º 32´ latitud norte, 99º 12´ longitud oeste y a 2250 de altitud, esto es, a 2250 m.s.n.m (metros sobre el nivel del mar).

⁴¹ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Tlalnepantla de Baz, México.



El municipio se encuentra geográficamente en las siguientes coordenadas geográficas extremas de 19° 35´ 40´´ de latitud norte, 19° 30´07´´ al sur de latitud norte; 99° 05 al este de longitud oeste y 99° 15´ al oeste de longitud oeste.

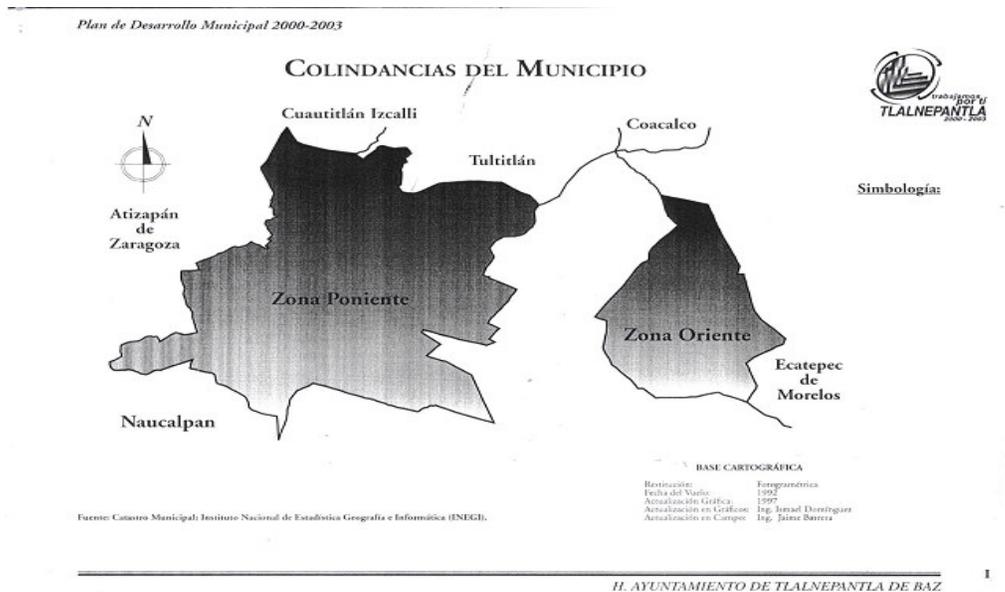
Cabe mencionar que este municipio es un caso único dentro de la estructura geográfica del Estado de México, ya que está constituido por dos zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito federal, las cuales son: Zona Poniente y Zona Oriente.

El artículo 8 del Bando Municipal señala que el municipio de Tlalnepantla de Baz “está integrado geográficamente por dos zonas, una oriente y otra poniente, que incluyen pueblos, colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales y fraccionamientos industriales.”⁴²

El mismo Bando Municipal en el artículo consecutivo al anterior, menciona los límites geográficos del municipio el cual en su zona poniente limita al norte con los municipios de Tultitlán y Cuautitlán Izcalli; al sur con la

⁴² Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz. Gaceta Municipal, número cinco, 5 de Febrero de 2008. México.

Delegación Azcapotzalco y el Municipio de Naucalpan de Juárez; al este con la Delegación Gustavo A. Madero; al oeste con el Municipio de Atizapán de Zaragoza. Ahora bien en cuanto a su zona oriente limita al norte y al este con el Municipio de Ecatepec de Morelos; al sur y al oeste con la Delegación Gustavo A. Madero.



2.2.3 Extensión.

El municipio cuenta con una superficie de 85.40 km², lo que representa el 0.32% de la superficie total de Estado de México.⁴³

División política municipal.

Tlalnepantla de Baz, para su organización territorial, esta dividido en 13 regiones, que a su vez se integra por 246 localidades clasificadas, según su origen en 96 colonias, 19 pueblos, 69 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 16 zonas y fraccionamientos industriales.

2.2.4 Medio Geográfico

El Municipio de Tlalnepantla corresponde a la provincia fisiográfica el eje neovolcánica transversal. En el territorio municipal se puede distinguir dos

⁴³ Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 de Tlalnepantla de Baz, México.

unidades geomorfológicas: la Sierra de Guadalupe y la Planicie. La sierra de Guadalupe se localiza al norte de las porciones territoriales del municipio con una altitud de 2250 a los 2,700 m.s.n. m. Sus estructuras (aparatos volcánicos), por pertenecer al eje neovolcánico transversal, se caracterizan por formase de rocas de origen ígneo extrusivo. Aunado a ello, es posible encontrar bancos de arena, grava y otros materiales. La Planicie ocupa la mayor porción Poniente del municipio y la menor de la porción Oriente con una latitud promedio de 2,240 m.s.n.m; con pendientes menores al 6%⁴⁴; cualidad que se ha aprovechado para el asentamiento de las zonas habitacionales, comerciales e industriales del municipio.

Hidrografía.

El Municipio se ubica en la región hidrológica número 26 del Alto Pánuco, en la que se encuentran la cuenca del Río Moctezuma y la subcuenca del lago de Texcoco y Zumpango.⁴⁵

En su tiempo, los ríos más importantes fueron el de Tlalnepantla, con una extensión de 3 km; el San Javier, de 4 km; y de los Remedios, con 3 km. Estos ríos lamentablemente con el paso del tiempo han sido gravemente contaminados por los desechos domésticos e industriales, debido a que forman parte del desagüe y drenaje del sector norte-poniente y norte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Así mismo forman parte de este sistema, los vasos reguladores Fresno, Carretas y una porción del Vaso de Cristo. Otras corrientes de agua son: la cuchilla, la Coladera, el Ojito, la Paloma, la Carbonera, el Olivo, la Joya y el Sauz, todas ubicadas en la Sierra de Guadalupe.

⁴⁴ Fuente: Sistema de Información Municipal. Antecedentes Históricos. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, México, 1999. Citado por Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009.

⁴⁵ INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal, 2004. Citado Plan de Desarrollo Municipal 2003 – 2006.

Clima.

El clima predominante en 78.61% del territorio municipal es templado subhúmedo con lluvias de verano, mientras en el 21.39% restantes se presenta un clima templado subhúmedo con lluvias de verano.

“En condiciones normales, las variantes climáticas de esta región son: semiseco (invierno y primavera) y semifrío, sin estación invernal definida. La estación seca comprende los meses de Diciembre al mes de Abril. El Municipio tiene una temperatura media mínima de 10.3º C y una temperatura media máxima de 27.30º. La temperatura media anual es de 15.5º C.”⁴⁶

Flora y Fauna.

El 14.91% del territorio municipal está formado por suelo destinado a la agricultura temporal, pastizal inducido y matorral crasicaule; aun se observan especies como maíz, frijol, navajita, zacatón, pirul, cacahuate, copal, nopal, uña de gato, huizache y biznaga.

En cuanto a la fauna podemos citar dos tipos, la urbana y la de Sierra de Guadalupe, en donde todavía es posible encontrar especies como: gorrión, tortolita, tuza, liebre, serpientes, conejos y tecolotes; en cuanto a la urbana, encontramos especies domesticadas, así como fauna nociva como lo son los ratones, ratas, cucarachas, perros y gatos sin dueño.

Sin embargo, el crecimiento desordenado de las zonas urbanas ha traído como consecuencia que la flora y la fauna originales se vean afectadas y en muchos de los casos hayan desaparecido.

Suelo.

Los usos de suelo son el marco de referencia que permiten observar las tendencias generales del crecimiento y desarrollo municipal. El uso de suelo en Tlalnepantla se divide en: urbanizado, no urbanizado y los vasos reguladores.

⁴⁶ Garduño Garduño, Rafael. Tlalli-Nepantli: "Tierra de Enmedio". Tlalnepantla de Baz 2005. p. 26.

El área urbana abarca una superficie de 63.88 km² (74.8% del total de municipio). El suelo no urbanizado ocupa 18.09 km² (21.2% del total del municipio; los vasos reguladores, ríos y arroyos inmersos en la zona urbanizada comprenden 3.41 km² (lo que representa el 4% del territorio municipal).”⁴⁷

El uso de suelo urbanizado de Tlalnepantla de Baz, según datos obtenidos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio en su Gaceta de Gobierno, con datos obtenido de la Subdirección de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla del 2006: el uso de suelo predominante es el habitacional y esta distribuido en todo el territorio con 24.70 km², lo que le corresponde un 28.93% del territorio del Municipio; el habitacional con comercio 3.43 km² (representada en 4.02%); y el habitacional mixto 1.12 km² (lo que representa 1.32%); con excepción de la parte centro-norte que prácticamente es industrial con 6.84% (al que le corresponde un 8.01% del territorio municipal); en cuanto a comercios y servicios tenemos el 2.18 km² lo que representa el 2.5% del territorio, entre otros. Así también es importante mencionar que la vialidad en Tlalnepantla ocupa en cuanto al uso de suelo un 10.42 km², lo que representa un 12.21% del territorio municipal; por lo antes señalado tenemos que el 63.88 km² de superficie del municipio es suelo urbanizado correspondiendo el 74.81% de la superficie total de municipio el cual como se ha señalado anteriormente cuenta con una superficie de 84.50 km².

En el territorio municipal prevalecen dos tipos de propiedad, el régimen privado y el ejidal. Las propiedades del régimen privado son, en su mayoría, regulares en cuanto a tenencia de la tierra se refiere, en tanto que el régimen ejidal se ha tenido que expropiar para regular los nuevos asentamientos humanos. Acotado por diferentes zonas de tipo federal, su cercanía con los centros urbanos y la dinámica demográfica, el Municipio de Tlalnepantla de Baz se ha visto afectado por la presencia de asentamientos humanos irregulares que, desde el origen jurídico y el ámbito de competencia de los órdenes de

⁴⁷ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlalnepantla de Baz 2003, en Gaceta de Gobierno. México 18 de Agosto de 2003. Subdirección de Desarrollo Urbano.

gobierno, no le han permitido actuar con oportunidad para evitar las afectaciones que originan ese tipo de asentamientos.

De esta forma, el municipio presenta una alta densidad demográfica que se caracteriza por su consolidación urbana. Así, por su ubicación geográfica y zonas industriales Tlalnepantla de Baz es un lugar estratégico que se encuentra inserto en un área metropolitana de la Ciudad de México, donde es uno de los primeros en materia industrial y uno de los principales puntos de conexión entre el Estado de México y el Distrito Federal.

Como podemos observar el uso de suelo se le reconoce como un elemento imprescindible que sustenta la formación social, política y económica de una sociedad.

2.2.5 Población .

La población en el Municipio de Tlalnepantla es 99% urbana⁴⁸, su densidad de población municipal en el año 2005 según datos del Segundo Censo de Población y vivienda es de 8,007.12 habitantes por kilómetro cuadrado. El número total de habitantes es de 683, 808. En los últimos 25 años la población decreció 12.13%, situación que impacta positivamente en la densidad poblacional, la cual disminuyó en 1,150 personas por cada kilómetro cuadrado en relación a 1980.

En Tlalnepantla hay 189,467 mujeres en edad fértil, quienes representan el 53.72% del total de las mujeres que habitan en el Municipio; el promedio de hijos por cada mujer es de 2.13, cifra ligeramente inferior al promedio estatal (2.3 hijos en promedio), y al nacional que es del 2.47 hijos.

Actualmente, según datos del INEGI el índice de mortalidad es de 5.9 defunciones por cada mil habitantes, cifra similar a la tasa nacional; no obstante, respecto del año 2000, en el que se registraron 4.94 defunciones por

⁴⁸ www.inegi.gob.mx/geo/default.asp Según los resultados del II censo de Población y Vivienda 2005.

cada mil habitantes, se presento un ligero incremento de 0.39 defunciones por cada 1000 personas fallecidas.

Ahora bien en cuanto a la estructura de la población por grupos de edad, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del INEGI 2005, como ya se cito, la población total del Municipio es 683, 808, de los cuales las personas con capacidades diferentes representan el 3.58% del total de la población municipal; en cuanto a los adultos mayores, este tipo de población se dio un incremento y se elevo el porcentaje en los últimos años al 18.38%, así también tenemos a el grupo de edad más numeroso el que representa el de los jóvenes entre 20 y 24 años de edad, con un total de 60,392 personas, lo que equivale al 8.83% de la población, de los cuales 29,492 son hombres y 30,900 son mujeres.

El crecimiento y desarrollo de la zona urbana reviste una gran importancia así como mayores demandas. Ejemplo de ello son las vialidades primarias del municipio y la presencia de dos autopistas que conducen a la Ciudad de México, que constituyen el acceso para los estados del Norte de la República.

En suma, estos datos refuerzan la tendencia del municipio a su metropolización y al crecimiento de mayor demanda de servicios urbanos. De ahí que sea importante mantener en equilibrio el crecimiento económico con su espacio ambiental puesto que de ello dependerán, las posibilidades de desarrollo de Tlalnepantla de Baz.

2.3 LA SITUACIÓN REAL DEL MUNICIPIO.

Tlalnepantla de Baz, al ser un Municipio de corte urbano-metropolitano, con una importante vocación de servicios e industria, presenta rasgos particulares en su problemática, misma que se refleja en el propio perfil de las demandas y aspiraciones de su población.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla a lo largo de sus administraciones de gobierno captan las principales demandas de la sociedad a través de diversos mecanismos entre los cuales encontramos: Portal de Internet, Sistema Integral de Atención a la Gestión Ciudadana, periódico Reforma, Buzón del candidato Lic. Marco Antonio Rodríguez Hurtado (mecanismo que se utiliza en cada cambio de administración), las recibidas durante el recorrido que realizan los candidatos en el proceso electoral, así como las encuestas realizadas por la Administración 2003 -2006 (en el caso actual de la administración 2006 – 2009).

Y de esta manera, es como llegamos a la creación del Plan de Desarrollo Municipal, el cual como instrumento de gobierno, es una forma de responder a las demandas de la ciudadanía, las cuales son manifestadas en diversos escenarios; ahora bien, los criterios que guían este proceso de planeación son determinar las prioridades de la administración con base en las opiniones ciudadanas para desarrollar las actividades y la distribución eficiente de los recursos, en suma se debe adoptar el desarrollo institucional como cultura del cambio para alcanzar el desarrollo social y el bienestar comunitario. Así también es importante señalar que su marco jurídico que fundamenta la obligación del municipio de formular el Plan Municipal de Desarrollo lo encontramos en el artículo 115 fracción V y VI.

Por lo señalado, es importante hacer mención de algunos aspectos económicos y sociales en los que se encuentra actualmente el Municipio de Tlalnepantla de Baz.

2.3.1 Económica.

“El Municipio de Tlalnepantla de Baz se localiza en uno de los nodos globales más importantes de América Latina e incluso de América del Norte. Su desarrollo industrial ha sido un enclave de la dinámica económica nacional desde la segunda mitad del siglo XX. Su participación económica dentro del Estado de México y del país lo coloca como uno de los municipios con mayor

desarrollo y con un amplio potencial para afrontar los nuevos retos de la internacionalización de la economía.”⁴⁹

Tlalnepantla cuenta con 14 zonas industriales, principalmente en la región poniente del Municipio, representando la relevancia de la infraestructura industrial, ya que cuenta con 2 mil 183 empresas⁵⁰, es decir, representa el 6.3% del total estatal y el 0.2% a nivel nacional.

En Tlalnepantla de Baz las actividades económicas predominantes son las relativas a la transformación de materias primas o productos, en otros productos intermedios o finales, conocidas como actividades económicas secundarias o industriales; así como el comercio, los transportes, las comunicaciones y demás servicios, a quienes se les suele denominar actividades económicas terciarias o de servicios. Por ende dichas actividades son las que tienen mayor número de establecimientos, ocupan a más población, producen más y agregan mayor valor a sus productos, entre otros aspectos.

Además se cuenta con algunas de las 500 empresas más importantes de México, entre las que destacan los fabricantes de vidrio, electrodomésticos, sistemas de sonido, textiles, construcción, papel, distribución de equipo industrial y madera. Las Unidades económicas por sector económico según el Censo Económico de 2003 realizado por el INEGI se cuenta 20,710 unidades económicas como total, las cuales se dividen a su vez en sector industrial 1,895 unidades, en cuanto a las actividades terciarias, el sector comercial es de 11,243 unidades económicas, mientras que en servicios es de 7,572 unidades. “Si se consideran estos sectores de producción, el Municipio se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, con una aportación de 35 millones 546 mil 766 pesos, colocando al Municipio entre los municipios más productivos y competitivos del país.”⁵¹

⁴⁹ Padilla Díaz León, Guillermo E. Op. Cit. p. 35.

⁵⁰ Garduño Garduño, Rafael. Op. Cit.

⁵¹ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, Tlalnepantla de Baz, México.

Por otro lado se cuenta con una infraestructura hotelera de gran turismo, misma que durante los últimos tres años registra una importante inversión para la construcción de obras hoteleras, entre los que destacan, Camino Real, Mandarin y Holiday Inn.

Ahora bien, es menester mencionar a la "Población Económicamente Activa (PEA) a la que se le denomina al conjunto de habitantes mayores de 12 años de edad que se ocupan en alguna actividad u oficio, y que por ello obtienen una remuneración económica, o bien se encuentran desocupadas en busca de empleo; lo contrario sería la Población Económicamente Inactiva (PEI), que define a aquellos que, no realicen algún tipo de actividad económica ni buscaron trabajo."⁵²

Por lo que tenemos, según los datos registrados en los Censos Generales de Población y Vivienda del año 2000, de los 721 mil 415 habitantes del Municipio, 283 mil 129 son PEA, es decir representan el 39.2% de la población y están en condiciones potenciales de trabajar o de desarrollar alguna actividad económica. En Tlalnepantla el 52.15% es PEA, de los cuales el 98.14% está ocupada y 1.9% está desocupada; una relación similar presenta la población económicamente inactiva, misma que representa el 47.51%.

Respecto a la distribución de la PEA, de acuerdo a su ocupación por sector económico, tenemos que el 0.2% de la población ocupada labora en la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, etc; en cuanto al sector secundario integrado por la minería, industrias manufactureras, electricidad, agua y construcción, es decir la población ocupada en la industria ya era de 83 mil 334, que representaban el 30% de la población ocupada; en cuanto al sector terciario comprendido por el comercio, transporte, correos y almacenamiento, información en medios masivos, servicios, y actividades de gobierno, en el año 2000 su población ocupada era de 178 mil 703 representando en población el 64.3% de la misma.

⁵² Garduño Garduño, Rafael. Op. Cit. p.45.

La Población Económicamente Inactiva (PEI), se clasifica en: estudiantes, incapacitados permanentemente para trabajar, jubilados o pensionados, personas dedicadas a los quehaceres del hogar; en términos absolutos el PEI creció a 137 mil 988, a una tasa de crecimiento medio anual de 2.6.

En cuanto a la población ocupada según su situación de trabajo en el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, los empleados, obreros y trabajadores por su cuenta conforman el 74.9% de la población y el 18.4% de la población ocupada; le siguen los patronos con 2.3%; y la población ocupada de menor proporción son los familiares sin pago, jornaleros y peones.

Ahora bien, en cuanto a los niveles de ingreso en la población del Municipio de Tlalnepantla existe gran desigualdad en la percepción de ingresos; “en el Estado de México el 35.7% de la población ocupada, percibe más de 1 hasta 2 salarios mínimos; mientras que solo el 3.5% recibe más de 10 salarios mínimos. En Tlalnepantla, 35.2% de la población ocupada gana más de 1 hasta 2 salarios mínimos, y el 5.1% más de 10 salarios mínimos; cabe mencionar que en comparación con el Estado, son menos los que ganan 1 salario mínimo o menos, y más los que ganan más de 2 salarios mínimos.”⁵³

Por último haré referencia al Valor agregado, el cual “es el valor de la producción que se añade durante el proceso de trabajo, por la actividad creadora y de transformación del personal ocupado, el capital y la organización (factores de producción), ejercida sobre los materiales que se consumen en la realización de la actividad económica. El Valor Agregado Bruto (VACB) es una medida similar al Producto Interno Bruto, solo que no incluye al sector agropecuario y al gobierno, es utilizada en los municipios como equivalente del PIB, pues a este nivel no se suele hacer el cálculo del PIB”, ahora bien en cuanto a su contribución el Municipio genera el 16.5%, ocasionando que sea el municipio de mayor aportación en el Estado. A nivel nacional se encuentra en

⁵³ Fuente: Coordinación de Planeación y Departamento de Evaluación Gubernamental, según Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006- 2009, con información del Censo de Población y Vivienda 2000. plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009.

cuarto lugar, aportando el 1.2% al VACB nacional, por debajo de Monterrey, Guadalajara y Juárez, quienes respectivamente aportan el 3.1%, 2.1% y 1.8%, respectivamente.

Como podemos observar la actividad económica del Municipio es de suma importancia la cual establece las condiciones de vida de cada uno de los habitantes que lo integran, y se ha venido desarrollando de manera acelerada en la cual han intervenido varios factores entre los cuales encontramos su cercanía con el Distrito Federal.

Por anterior, es importante mencionar que, uno de los reclamos de la sociedad es que el gobierno aplique con honestidad, transparencia y equidad los recursos públicos captados en la tesorería municipal.

2.3.2 Social.

El resultado de las demandas sociales que se captaron para el ejercicio de la administración 2006 – 2009 son los puntos sobre los que versa el Plan de Desarrollo Municipal para esta administración en la cual se refleja, que la seguridad pública supera más del 50% de atención ciudadana; en segundo término, el rubro de desarrollo urbano con un porcentaje máximo del 49.4%; en tercer término el servicio de agua y saneamiento con el 35% de la demanda ciudadana; posteriormente el servicio de electrificación y alumbrado público con el 17.8%; y en lo que respecta al medio ambiente, el 10.6% demanda atención a dicho servicio.

El rubro de seguridad pública esta integrado por robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo de vehículos, drogadicción, vandalismo, falta de patrullaje y secuestro.

En el tema de desarrollo urbano integra los siguientes servicios: transporte y vialidad, señalamiento vial, obras públicas, recolección de basura,

limpia, pavimentación y bacheo, que en su conjunto regular y proveen los recursos para el sano crecimiento y desarrollo de la demarcación municipal.

El servicio de agua potable y saneamiento, demanda atención en el suministro de vital líquido, reparación de fugas de agua, limpieza y mantenimiento de tanques, saneamiento de los cauces hidráulicos, así como el cambio de red de agua potable.

Respecto del alumbrado público, se demanda el mantenimiento constante de la red de este servicio, y de esta manera coadyuva a prevenir que se genere cualquier tipo de inseguridad.

Un punto de suma importancia es el relativo al medio ambiente en el que se refleja la necesidad de regularizar las industrias y fábricas, con la finalidad de controlar la emisión de gases contaminantes, así como la atención a las áreas verdes, tanto en el mantenimiento como el desarrollo de nuevas áreas recreativas y fomentar la políticas de concientización de la población por el cuidado del medio ambiente.

Ahora bien en cuanto al equipamiento educativo, este Municipio y los gobiernos que han gobernado esta localidad, se han distinguido como un Municipio que busca la calidad en la educación. Toda vez que el acceso a la educación constituye un factor que estimula las potencialidades individuales, siendo este un derecho constitucional y un medio para garantizar el desarrollo social. Tlalnepantla de Baz cuenta con los siguientes indicadores en materia de educación:

Variable ⁵⁴	Total
Porcentaje de la población analfabeta ¹	3.16
Porcentaje de población alfabeto	96.84
Porcentaje de población en edad escolar que	95.61

⁵⁴ Fuente: Sistema Municipal de Información y Estadística y Geográfica (SMIEG-Tlalnepantla). H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, con datos del II Censo de Población y Vivienda. 2005. Citado por el Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009.

asiste a la escuela	
Matricula escolar	86,603
Promedio de escolaridad de la población ²	9.16
Porcentaje de población con rezago educativo.*	10.98

¹Se considera población de 15 años y más.

¹ De acuerdo a los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Ahora bien, en el Municipio se presentan discrepancias en las que se divide sus dos zonas que integran al territorio municipal, en la Zona Poniente se observan condiciones mas favorables en materia educativa. En la Zona Oriente, los indicadores educativos resultan preocupantes y la población analfabeta alcanza el 4.2%, promedio muy superior al municipal que apenas llega al 3.72% y casi el doble del que se tiene en la zona poniente. En lo que se refiere a la población mayor de 15 años sin primaria completa, la Zona Oriente tiene un promedio ligeramente superior a aquel que se puede observar en la Zona Poniente, e incluso a nivel municipal.

Así mismo también podemos señalar que en Tlalnepantla existe una diversidad de opciones de los distintos niveles educativos, toda vez que garantiza la infraestructura necesaria para que su población pueda acceder a diversos y distintos espacios de formación y capacitación desde la educación preescolar hasta la educación superior. El Municipio de Tlalnepantla de Baz la educación, en sus diferentes niveles, se encuentra de la siguiente manera:

- La educación preescolar cuenta con 97 planteles, donde son atendidos 12,187 alumnos por 402 profesores.
- La educación primaria cuenta con 231 planteles, donde son atendidos 58,840 alumnos con 2187 profesores.
- En cuanto a la educación secundaria se cuenta con 50 planteles, con una población de 24,696 alumnos por 1,025 profesores.
- En cuanto a la educación impartida por Telesecundarias existen 13 planteles en donde son atendidos 2,881 alumnos y atendidos por 101 profesores.

- Con relación a la educación impartida por bachilleratos, esta se proporciona en 17 planteles donde son atendidos 11,301 alumnos con 629 profesores.
- En cuanto a la educación profesional técnico existen 10 planteles con un promedio de 4,047 alumnos atendidos por 577 profesores.
- Y por ultimo tenemos las escuelas de nivel Superior, 7 planteles en donde son atendidos 16,393 alumnos con 1558 profesores.

La educación, así como las actividades culturales, sea escolar o extraescolares, requieren de materiales y espacios físicos, que creen hábitos de salud física y social, favoreciendo a la recreación, y corrija desviaciones sociales; es por lo que y en este sentido, el Municipio cuenta con 24 bibliotecas; así como con 41 casas de cultura, 24 salas de cine distribuidos en el centro de Tlalnepantla y 43 espacios deportivos.

En cuanto a la asistencia social, en el territorio municipal “solo el 55.43% de la población tiene acceso al servicio de salud pública otorgado por distintas instituciones IMSS, ISSSTE, PEMEX, seguro popular, entre otros lo que significa que el 39.93% de la población tlalnepantlense carece de este bien prioritario y en consecuencia presente un deterioro de su calidad de vida.”⁵⁵

Así mismo, cabe señalar que para cubrir el déficit de atención de las instituciones de salud pública, el Sistema Municipal del DIF cuanta con 2 clínicas de salud, y en cuanto a las unidades de competencia federal y estatal se cuenta con 18 centros de salud, 6 hospitales generales y 2 clínicas de salud, incluyendo a la Cruz Roja.

Como podemos observar después de analizar el nivel de urbanización del Municipio, el nivel de marginación es muy bajo, sin embargo existen, comunidades con un desarrollo menor principalmente en la zona oriente del territorio además grupos sociales que por sus características necesitan mayor

⁵⁵ Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, Tlalnepantla de Baz, México.

atención, entre estos: adultos mayores, menores en situación de riesgo y mujeres madres trabajando.

En atención a las mujeres con jefatura de hogar, se cuenta con 26 Centros de Asistencia de Desarrollo Infantil, cuyo costo es determinado en base en un estudio socioeconómico; existe una Casa de Descanso para adultos mayores, y dos centros de rehabilitación para la población con capacidades diferentes.

Como podemos observar, la educación, el bienestar social, la cultura, la asistencia social y el deporte son factores que permiten el equilibrio entre el papel del gobierno y la sociedad, son los portadores de la igualdad de oportunidades entre los habitantes y, por tanto, sustento de las tareas que dan vigencia, derechos y obligaciones al gobierno.

Una vez visto lo anterior, es de resaltar que las demandas y peticiones expresadas de los ciudadanos durante las campañas político electorales, constituyen la mejor muestra de interés de la sociedad de Tlalnepantla por participar, opinando y expresando los problemas que aquejan a las comunidades en que habitan; así también es de suma importancia entender y contextualizar el entusiasmo de la población por contribuir en los asuntos de interés público. Con esto se ratifica que la democracia no termina el día de la jornada electoral sino que es una práctica del ejercicio cotidiano.

Con base a los datos obtenidos se puede decir que el Municipio de Tlalnepantla de Baz, su desarrollo social “consiste en el respeto a la dignidad humana basada en la inclusión económica y política que garantice las mismas condiciones para todos los habitantes. Las políticas de desarrollo social son una responsabilidad de Gobierno Municipal con miras a mejorar las oportunidades, realizar un fortalecimiento, a través del establecimiento de los

mecanismos institucionales adecuados, y proporcionar la seguridad necesaria a los grupos más vulnerados.”⁵⁶

Ahora bien, considero que el Municipio de Tlalnepantla de Baz es uno de los Municipios más importantes del Estado de México y ha tenido un crecimiento muy relevante, pero todavía hace falta mucho por hacer, su población cada día requiere de más atención a las demandas sociales y de Gobiernos comprometidos con su Municipio y su población.

2.4 SITUACIÓN REAL DEL AYUNTAMIENTO DE ELECCIÓN POPULAR EN RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Una vez analizada la situación económica y social del Municipio de Tlalnepantla, es importante hacer mención de su situación política, en cuanto a los Partidos Políticos que integran al H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, toda vez que estamos inmersos en una sociedad en la que día a día intentamos adoptar y crear espacios políticos abiertos y libres de todas las tendencias sociales, el Ayuntamiento al crear sus Planes de Desarrollo Municipal, tiene que realizarlo como un producto de la participación plena de sociedad, comenzando su integración desde el proceso político electoral.

Lo anterior, lo realizamos a través de los diversos mecanismos que nos otorgan nuestros ordenamientos legales tanto federales como locales, teniendo como base a los Partidos Políticos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los Partidos Políticos en su artículo 41 fracción I como: Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho de participar en las elecciones estatales y municipales. Y tendrán como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir

⁵⁶ Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, Tlalnepantla de Baz, México.

a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y señala que solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en relación a los Partidos Políticos en su “artículo 22 número 1. La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.”⁵⁷

El Doctor Don Ignacio Burgoa Orihuela menciona “que el ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es otra de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. Señala al partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características, concurrentes que la distinguen de un simple grupo político.”⁵⁸

El autor Enrique Sánchez Bringas, define a los partidos políticos “como una asociación formada por ciudadanos aglutinados en torno a una misma ideología, que tiene como objetivo alcanzar los cargos públicos de elección popular para aplicar sus programas o plataformas de trabajo. Así mismo que en su naturaleza jurídica y en su función política los partidos tienen los siguientes imperativos: educar políticamente a la ciudadanía; contribuir a la formación del sentir político de la sociedad, o sea, participar en la integración de la opinión pública; encuadrar ideológicamente a los ciudadanos y a los gobernantes; y en

⁵⁷ Código Federal de Procedimientos Electorales.

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Opc. Cit. p. 533.

especial, constituirse en la vía idónea para que la ciudadanía ocupe las disposiciones que le permitan el ejercicio del poder público.”⁵⁹

Los Partidos Políticos como vemos, son el eje central de la vida pública y política, y es a través de ellos que por medio de los cuales se pueden ocupar cargos de elección popular.

Es importante hacer mención en este apartado, que para efecto de ocupar algún cargo de elección popular a través de los Partidos Políticos, es necesario cumplir con los requisitos básicos que señala nuestra Ley Fundamental en el artículo 34, en el que se estipula que en nuestro País son ciudadanos tanto el varón como la mujer que, teniendo la calidad de mexicanos, sea por nacimiento o por naturalización, tenga dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir. Y el artículo 35 en su fracción I, II, III y V otorga las prerrogativas en materia política, entre las cuales destacan la de votar para elegir a sus representantes y la de ser votado para cargos de elección popular y nombramiento para cualquier otro empleo público, así como de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos y la de ejercer el derecho de petición en materia política.

Citando nuevamente al Doctor Burgoa Orihuela, este a su vez hace referencia algunas de las consideraciones del tema que hace el tratadista Maurice Duverger, dentro de las cuales se estima a ”los partidos políticos como entidades canalizadoras y sistematizadoras de las corrientes de opinión pública en un régimen democrático; y estima dicho autor, con toda razón, que los partidos políticos, son un “puente selectivo” entre el cuerpo electoral o ciudadanía y los candidatos a los puestos de elección popular. “Antes de ser elegido por sus electores, asevera, el diputado es elegido por su partido: los electores no hacen más que ratificar esa elección.”⁶⁰

⁵⁹ Sánchez Bringas, Enrique. Opc. Cit. p.362, 363.

⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pp.535 y 537.

Ahora bien, actualmente el Municipio de Tlalnepantla y con datos de Instituto Electoral del Estado de México, en el Proceso Electoral de 2005 – 2006, en el Distrito 105 la Planilla ganadora del Ayuntamiento fue y es actualmente el Partido Acción Nacional quedando a cargo de la Presidencia Municipal, con el primer y segundo Síndico, y con once regidores correspondiéndole del Primer Regidor al Décimo Primer Regidor, como observamos, cuenta con la mayoría en Ayuntamiento, quedando como primera fuerza política este Partido en el municipio. Así también tenemos la asignación de Síndicos y Regidores de Representación Proporcional, con un Síndico correspondiéndole a la segunda fuerza política ocupando al Tercer Síndico, del décimo segundo regidor al décimo cuarto regidor, y el décimo noveno regidor al Partido de la Revolución Democrática. Así mismo tenemos a la Alianza por México integrada por el Partido de la Revolucionario Institucional y al Partido Verde Ecologista quienes cuentan con el décimo quinto regidor al décimo octavo regidor.

Así y en cumplimiento a lo señalado en el Código Electoral del Estado de México en su artículo 24 fracción II cita en su apartado D, en el que los municipios de más un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional. Lo anterior, también encuentra su fundamento en lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Por lo que el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla se integra y se encuentra representado de la siguiente manera:

Proceso Electoral 2005 – 2006⁶¹
Planillas Ganadoras de Ayuntamientos
Partido: PAN – Partido Acción Nacional

Cargo	Propietario	Suplente
PRESIDENTE	MARCO ANTONIO RODRIGUEZ HURTADO	CARLOS JAVIER ALFARO SANCHEZ
SINDICO 1	EDGAR PASCOE GUZMAN	JUAN IGNACIO ESCAMILLA PEREA
SINDICO 2	ALEJANDRO MONROY ZAMUDIO	SALVADOR PEREZ DIAZ
REGIDOR 1	CARLOS BELLO OTERO	ALEJANDRO LOPEZ MORELOS
REGIDOR 2	EDGAR MOISES MARTINEZ CHAIS	YOLANDA NAVARRO CORONA
REGIDOR 3	ROBERTO ROCHA PEÑA	ROGELIO REYES VAZQUEZ
REGIDOR 4	MARGARITA MIRANDA CHAVEZ	ADAN GONZALEZ TORRES
REGIDOR 5	OMAR MUÑOZ BURGOS	GLADIS SOFIA HINOJOSA SILVA
REGIDOR 6	MARIA RITA MALDONADO CAMACHO	NORA MARGARITA SANTILLAN MARTINEZ
REGIDOR 7	FERNANDO MORALES LOPEZ	EDUARDO HERNANDEZ TAFOYA
REGIDOR 8	JOSE DE JESUS MONZON VERA	MARIA PATRICIA GONZALEZ GALVAN
REGIDOR 9	GLORIA HORTENCIA MATA ESTEVEZ	PEDRO VELAZQUEZ GARCIA
REGIDOR 10	JUANA PEREZ SALAS	MIGUEL ISOL OROZCO
REGIDOR 11	MARIA CATALINA MARTINEZ GARCIA	LETICIA OSORIO TREJO

Asignación de Síndicos y Regidores de Representación Proporcional

Partido	Cargo	Propietario	Suplente
PRD	3° SINDICO	GABRIELA VALDEPEÑA GONZALEZ	MARIA EUGENIA RODRIGUEZ MEJIA
PRD	12° REGIDOR	ELMER MARTINEZ CISNEROS	SERGIO GARCIA CONSTANTINO
PRD	13° REGIDOR	JESUS KING FLORES	JUANA BENITEZ DEL TORO
PRD	14° REGIDOR	TERESA MARGARITA LOPEZ MALDONADO	ITZE LIZBETH NAVA LOPEZ
C. "Alianza por México "	15° REGIDOR	ROSA FABIOLA SUAREZ BARRIGA	EDGAR CRUZ ARISTA
C. "Alianza por México "	16° REGIDOR	JORGE MARQUEZ VAZQUEZ	ARTURO DOMINGUEZ BARKER
C. "Alianza por México "	17° REGIDOR	MISAEEL SANCHEZ SANCHEZ	YOLANDA JUANA SANCHEZ GONZALEZ
C. "Alianza por México "	18° REGIDOR	LORENA LOPEZ ALVARADO	MARIA GABRIELA GARCIA ALEY
PRD	19° REGIDOR	HIPOLITO GUADALUPE HERNANDEZ GONZALEZ	MAYELA RAMOS ESPINOZA

Como podemos observar con los datos que anteceden el ayuntamiento está integrado por un Presidente Municipal, por regidores y síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a lo establecido en la Ley electoral local señalada.

Según la ley electoral, cada Partido Político deberá postular en planilla, con fórmulas de propietarios y suplentes, la totalidad de candidatos para los

⁶¹ http://www.ieem.org.mx/105tlalnepantla_a.html

cargos a elegir. El candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparan, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista; y los restantes candidatos a regidor ocuparan los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en los apartados del A al D de la fracción II del artículo 24 de esta ley.

Es importante destacar que en los ayuntamientos, los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que señale la ley.

Por lo antes citado, la sociedad busca en los Partidos Políticos que actualmente integran el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, acciones en las cuales se encaucen un gobierno plural, organizado, eficiente, que su misión primordial sea la de lograr el bienestar de la población, y que orienten la inversión pública en objetivos y acciones de fuerte contenido social; así como los recursos públicos se manejen con responsabilidad para construir y honestidad para administrar. Se espera que la política sea el camino para servir a la comunidad y no el instrumento de unos para dominar a los otros.

CAPÍTULO III

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN TLALNEPANTLA DE BAZ, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

“Bajo las directrices del ayuntamiento y del presidente municipal se encuentran una serie de órganos y dependencias que forman la administración municipal. La administración tiene por objeto satisfacer las llamadas, según Martínez Cabañas, “funciones sustantivas y adjetivas de la municipalidad”; corresponde “a las funciones sustantivas las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las entidades estatales y federales”, a su vez, “corresponden a las funciones adjetivas las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.”⁶²

3.1.1 Definición.

El término “administración” encuentra su origen en los vocablos latinos *ad*, que significa: para, hacia, tendiente a; y, *ministrarse*, que se traduce como servir, aprovechar o velar por el buen uso de algo. Así por sus raíces se entiende por administrar: lo que es necesario para servir o para aprovechar adecuadamente algo.”⁶³

Ahora bien, atendiendo algunas definiciones respecto al concepto de Administración Pública, para el maestro Acosta Romero, la Administración Pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el Interés público, adopta una forma

⁶² Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal en México. 4ª Edición, INAP-Banobras, 1995, p. 121, citado por Salvador Valencia Carmona en Derecho Municipal, p. 207.

⁶³ Quintana Roldán, Carlos. F. Op. Cit. p. 413.

de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁶⁴

El autor, Jorge Fernández Ruiz, señala que la Administración Pública “es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”⁶⁵

El maestro Robles Martínez define a la Administración Pública como “el proceso que realizan los órganos Federales, Estatales y Municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas.”⁶⁶

La Administración Pública, para el Maestro Andrés Serra Rojas, “es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.”⁶⁷

Por lo que, para la Organización del la Administración Municipal, se adoptan los dos sistemas que establece la Constitución los cuales son: la centralización y la paramunicipal. Esto es, el artículo 90 de la Constitución Federal a la letra dice: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1998. p. 272.

⁶⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Administración Pública. Editorial Porrúa, México, 2006.

⁶⁶ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 324.

⁶⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edición Vigésima Cuarta, Editorial Porrúa, México 2003. p. 527.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”⁶⁸

Por último, “es preciso apuntar que tanto la administración pública federal, como la administración de las entidades federativas y de los municipios no se rigen por un solo cuerpo legal, sino por todo un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los manuales de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables.”⁶⁹

3.1.2 Alcances.

La Constitución Federal le atribuye al Municipio la capacidad política y administrativa, esto es, de gobierno y de administración. En ese orden de ideas, el Municipio por conducto de su Ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades, asumiendo los mecanismos y principios contemplados en las leyes reglamentarias, con la finalidad de lograr que la población a su cargo y quienes los hayan elegido para ocupar los cargos de elección popular, tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de seguridad y respeto.

En ese sentido, la administración pública municipal es la actividad concreta y practica que tiende a la satisfacción inmediata de los intereses públicos a su cargo, para la conservación y fomento de los del fines del Estado.

Así, la Administración Pública Municipal, se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual determina el mínimo de

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁹ Fernández Ruíz, Jorge. Op. Cit. p. 180.

dependencias que deben existir, dentro de cada Municipio, el artículo 86 de esta ley, señala que para el despacho, su estudio y para la planeación de los asuntos relativos a la administración municipal, el Ayuntamiento por lo menos deberá contar con las siguientes dependencias: la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal.

Es por lo que podemos decir que la Administración Pública Municipal, esta integrada por el Ayuntamiento, el cual es elegido por elección popular, y este es el que a su vez se encuentra encargado del gobierno, siendo su titular el Presidente Municipal, quien es el responsable de ejecutar las leyes municipales así como las decisiones del Ayuntamiento, y para cumplir con sus obligaciones requiere de las dependencias auxiliares que jerárquicamente le están subordinadas al ejecutivo local.

3.2 LOS ÓRGANOS DE ELECCIÓN POPULAR, FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, ASÍ COMO LOS ÓRGANOS QUE LO CONFORMAN.

El Municipio se encuentra gobernado por un Ayuntamiento, el cual es elegido mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, según lo establece nuestra Constitución Federal en el artículo 115, fracción I, esto es, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, con un número de Síndicos y Regidores que determinen los ordenamientos legales aplicables, electos popularmente por elección directa; dichas elecciones, en el caso del Estado de México, serán computadas y declaradas válidas por Instituto Electoral del Estado de México, que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley en materia.

A los integrantes del Ayuntamiento les rige el principio de no reelección, tomando en consideración lo establecido desde la Constitución de Cádiz y enfatizando en la Reforma de 1933, por lo que serán designados en un sola elección, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

En el caso del Ayuntamiento del Tlalnepantla de Baz, y en términos del artículo 16 fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal, determina la integración del Ayuntamiento, en el caso concreto de este municipio, le corresponde un Presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y habrá un síndico y hasta ocho regidores según el principio de representación proporcional.

Así, el Ayuntamiento al conformarse como una asamblea de representación popular que se integra por individuos que son elegidos, como ya lo mencionamos, por medio de votación directa, integrado por Síndicos y Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, es por lo que, para estar en posibilidad de formar parte de este cuerpo Edilicio, la Constitución Estatal establece los requisitos mínimos que se deben de cumplir los mismos, así como sus impedimentos para el cargo. En este sentido, el artículo 119 señala que para ser miembro del ayuntamiento se requiere:

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

Por su parte el Artículo 120 señala quienes no pueden ser miembros o propietarios suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo.
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;
- V. Los militares y miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente en su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

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

En relación a este artículo en sus fracciones I, II y III, estos impedimentos consisten principalmente en que se conserve la independencia del ejercicio sus funciones, los cuales podrían influir sobre sus subordinados y en la ciudadanía.

Por otro lado tenemos el artículo 16, del Código Electoral del Estado de México, que señala, los requisitos que deben satisfacer los candidatos a Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos:

- I. “Estar Inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva;
- II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separen del encargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- III. No formar parte del personal profesional electoral del Instituto salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- IV. No ser consejero electoral en los Consejos General, Distrital o Municipales del Instituto, ni Director general, Secretario general o Director del mismo, salvo que se separe del encargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y

- V. Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político que lo postule.”⁷⁰

Una vez analizados los requisitos previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y demás ordenamientos legales aplicables, observamos que estos han propiciado que los partidos políticos en el momento de integrar sus planillas de Síndicos y Regidores propongan a personas que no cuentan con un mínimo de preparación académica, y debido a esto ocasiona que en el pleno ejercicio de sus funciones del Ayuntamiento, sus integrantes no cuenten con la capacidad suficiente para poder cuestionar y analizar los acuerdos propuestos por el Presidente Municipal, ocasionando que los Síndicos y Regidores únicamente sean un instrumento para avalar las decisiones del Ejecutivo local.

Para ello se requiere que se analice la posibilidad de incrementar los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, señalar entre otros, el contar con un mínimo de estudios de nivel superior.

Ahora bien, como podemos observar se establece en nuestros principales ordenamientos, los derechos mínimos de los ciudadanos para poder ocupar cargos de elección popular, buscando elecciones más libres y más competitivas; las elecciones municipales, estatales y federales siguen siendo hasta ahora el procedimiento más efectivo que tienen los ciudadanos para ser escuchados y poder participar en la toma de decisiones que afecten a sus comunidades.

3.2.1 Presidente Municipal.

Es el integrante del Ayuntamiento, electo popularmente, encargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos adoptados por el Ayuntamiento por sí

⁷⁰ Código Electoral del Estado de México.

mismo o por conducto de las dependencias y entidades municipales; sobre él recaen las principales responsabilidades de la administración del Municipio.

“El Presidente Municipal asume además, la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.”⁷¹

3.2.2 Síndicos.

“Del latín syndicus, que a su vez deriva del griego síndico: abogado y representante de una ciudad. Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público.”⁷²

Es importante señalar, que el Estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del Síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra en los ayuntamientos con más de quinientos mil habitantes. Los Síndicos en Tlalnepantla de Baz, se distinguirán en orden numérico.

3.2.3 Regidores.

Los Regidores representan el mayor número de integrantes del Ayuntamiento. Su principal atribución es vigilar el ramo de la administración que les haya correspondido, esto es, a través de las comisiones a su cargo, así también tienen una plena participación en el proceso reglamentario, en las deliberaciones, con voz y voto dentro del Ayuntamiento.

Se distinguirán los Regidores por orden numérico y según el principio mayoría relativa y de representación proporcional, estos últimos son los

⁷¹ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 226.

⁷² Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Segunda Edición, Porrúa, México, 2005, p. 17.

representantes populares de las minorías electorales, se considera como un principio democrático de representatividad de todas las fuerzas políticas del municipio. Cabe hacer notar que en la Constitución Federal nunca se ha hecho referencia a la creación de la figura de regidores de minoría, ó en su caso que los ayuntamientos se integrarán con regidores de mayoría relativa y regidores de representación proporcional; sin embargo la mayoría de los estados al interpretar el artículo 115 constitucional han creado un sistema mixto de regidurías, de lo cual se hará referencia en el capítulo siguiente.

3.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN TLALNEPANTLA DE BAZ.

Para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades del Ayuntamiento, este se auxiliara de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal que acuerde cabildo a propuesta del Presidente Municipal, mismas que varían según el tamaño y las capacidades económicas de cada municipio, las cuales estarán subordinadas al ejecutivo local.

La Administración Pública Municipal se dividirá en centralizada y paramunicipal; las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal conducirán sus acciones con base al Plan de Desarrollo Municipal que establezca el Ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁷³, en el artículo 87, determina el mínimo de dependencias con las que debe contar un Municipio, entre las que encontramos: un Secretario del Ayuntamiento y un Tesorero Municipal; ahora bien, para ocupar los cargos de Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, titulares de las unidades administrativas, así como de los organismos auxiliares, la misma ley en su artículo 32, determina que deberán satisfacer lo siguiente:

⁷³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México, 2007.

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública; y
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

3.3.1 Secretaría del Ayuntamiento.

La Secretaría del Ayuntamiento, es un órgano superior de la Administración Pública Municipal que tiene como principales atribuciones la de auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

Entre las atribuciones del Secretario de Ayuntamiento se encuentran:

- I. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;
- II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;
- III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;
- IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;
- V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;
- VI. Tener a su cargo el archivo general del Ayuntamiento;
- VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al Presidente Municipal para acordar su trámite
- VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;
- IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
- X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como

las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

- XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles municipales, así como la integración del sistema de información inmobiliaria, que contemple los bienes del dominio público y privado, en un término que no exceda un año contado a partir de la instalación del ayuntamiento y presentado al cabildo para su conocimiento y opinión.

En el caso de que el ayuntamiento adquiriera por cualquier concepto bienes muebles o inmuebles durante su ejercicio, deberá realizar la actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles y del sistema de información inmobiliaria en un plazo de ciento veinte días hábiles a partir de su adquisición y presentar un informe trimestral al cabildo para su conocimiento y opinión.

- XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio.
- XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal.
- XIV. Las demás que le confiera esta Ley y disposiciones aplicables.

Las atribuciones de la Secretaria del Ayuntamiento, son imprescindibles en la operación municipal y cuya importancia y utilidad es reconocida ampliamente en la legislación municipal. Cabe resaltar que el Secretario del Ayuntamiento es nombrado a propuesta del Presidente Municipal, removido libremente por los integrantes del Ayuntamiento, siempre que sea por acuerdo mayoritario.

Ahora bien, es preciso mencionar que para poder ser Secretario del Ayuntamiento se requiere:

- I. En el caso de Tlalnepantla por ser un Municipio que cuenta con más de 500 mil habitantes, se requiere haber concluido estudios de licenciatura.
- II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento.

- III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

Como es de observarse, “se establecen requisitos de mayor preparación para los secretarios de los ayuntamientos, ya que se considera que la complejidad de la administración pública municipal, amerita que sus funcionarios, cuenten con la experiencia, capacitación y conocimiento que les facilite el cumplimiento de sus funciones, previéndose en consecuencia que los secretarios de los ayuntamientos cuenten con un cierto grado de estudios coherentemente con el rango del número de habitantes de los municipios.”⁷⁴

3.3.2 La Tesorería Municipal.

Forma parte de la estructura del Ayuntamiento, atendiendo a lo señalado en la Constitución General en su artículo 115, fracción IV, último párrafo, que cita: “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”, en este caso, estará a cargo del Tesorero Municipal, el cual, es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, y entre sus principales atribuciones se encuentran las establecidas en el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal:

- I. Administrar la Hacienda Pública Municipal, de conformidad con las disposiciones legales.
- II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.
- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por las infracciones a las disposiciones fiscales.
- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;

⁷⁴ Exposición de Motivos, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 22 de septiembre de 1992.

- V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, y otros ordenamientos legales aplicables;
- VI. Presentar anualmente al Ayuntamiento de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- VIII. Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en términos de su competencia;
- IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que le otorguen a favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes;
- XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;
- XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;
- XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;
- XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;
- XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;
- XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

Entre las atribuciones del Tesorero en “términos generales, podemos decir que es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de egresos.”⁷⁵

Así también, es importante mencionar que en la Exposición de Motivos de la Ley de Orgánica Municipal, al hacer referencia al Tesorero Municipal señala que este: “al tomar posesión de su cargo, cuentan con la información y documentación contable, indispensables para llevar a cabo sus funciones, se precisa el procedimiento para la entrega-recepción de la tesorería municipal, dentro del cual resalta por su importancia, el corte de caja que practique con el tesorero saliente, quien le hará entrega, además, de los estados financieros correspondientes.”⁷⁶

Así mismo, y para efecto de ocupar el cargo de Tesorero, la Ley en comento, nos determina los requisitos mínimos que debe contar el Tesorero para ocupar el cargo, entre los que encontramos:

- I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;
- II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley;
- III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;
- IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerden el ayuntamiento.

Como es de observarse, en el mismo tenor que el Secretario del Ayuntamiento, y para efecto del Tesorero Municipal, la ley determina que se deben de cumplir con requisitos mínimos para este cargo, en el caso del

⁷⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 336.

⁷⁶ Exposición de Motivos, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 22 de septiembre de 1992. www.legistel.gob.mx

Municipio de Tlalnepantla de Baz, se debe de contar con los conocimientos suficientes para desempeñar dicha función, misma que será a juicio del Ayuntamiento; y de preferencia se requiere que se trate de profesionistas de las áreas económicas o contable administrativas, con experiencia mínima en estas materias. Lo anterior, con el objeto de contar con el personal adecuado, que se encuentre con la capacidad necesaria para llevar el buen manejo de la misma, toda vez que del Tesorero dependen gran parte del buen funcionamiento del municipio y la satisfacción de las necesidades de la población mismas que se ven reflejadas en obra pública.

El Tesorero Municipal, realiza un papel de suma importancia en la Administración Municipal, ya que es el encargado de los ingresos que le corresponden al municipio, y esta no es una tarea fácil, pero como vemos, en la práctica, en los municipios en general, se eligen a personas poco capacitadas para el puesto, toda vez que omiten los requisitos mínimos que señala la Constitución Local y Ley Orgánica Municipal, por lo que, considero que se deberían de requerir más requisitos para el cargo, o en su defecto aplicar correctamente los mencionados en las leyes vigentes, así como el proporcionarles una capacitación oportuna, en virtud de que al ser elegido el Tesorero Municipal, generalmente se realiza atendiendo los intereses personales o de partido que haya de por medio.

3.3.3 Contraloría Interna.

Es el órgano de la Administración Pública, que tiene un titular denominado contralor, quien, al igual que los demás titulares de las unidades administrativas, será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; éste órgano de control interno municipal tiene entre sus principales funciones las establecidas en la Ley Orgánica Municipal, las cuales son las siguientes:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;
- VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
- IX. Designar a los auditores y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares;
- X. Establecer y operar un sistema de atención a quejas, denuncias y sugerencias;
- XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;
- XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;
- XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;
- XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;

XVI. Verificar que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Como vemos, entre las atribuciones de la Contraloría Municipal, se encuentra la correcta aplicación de los recursos del municipio misma que es vigilada por esta dependencia, así también, a través de ella, al concluir el periodo de gobierno es la encargada de realizar la entrega – recepción para el periodo siguiente, con el objeto de que el gobierno saliente, entregue cuentas claras al gobierno entrante.

Así también, la Contraloría Municipal vigilará la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus obligaciones, y es la encargada de fincar la responsabilidad administrativa aquellos que incumplen con las mismas, tal y como lo determina la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

Ahora bien, es preciso señalar que para efecto de poder ser Contralor, se requiere se cumpla con los mismos requisitos que se exigen para el Tesorero Municipal, con excepción de la caución correspondiente.

Como se señaló anteriormente, el Contralor es designado por el Presidente Municipal, mismo que depende directamente de éste, en ese sentido, se considera necesario buscar nuevos mecanismos de designación para el titular de esta dependencia administrativa, con el objeto de que el Contralor pueda efectuar de una manera más libre sus funciones designadas, es decir, que sea elegido a propuesta de los integrantes del Ayuntamiento, o bien, a través de una terna elegida por cada una de las fracciones de los partidos políticos.

Como hemos visto, el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Contralor, dependen directamente el Presidente Municipal, toda vez que son a propuesta de este último, ratificados por el Ayuntamiento, los cuales en mayoría representan al partido político del Presidente, razón por la cual, tienen asegurado el cargo.

3.3.4 Órganos de Designación que integran la Administración Pública Municipal.

La Administración Pública Municipal Centralizada, estará integrada por las dependencias y unidades administrativas que se encuentran reguladas en su funcionamiento y organización por el Reglamento Interno de la Administración Pública del Municipio de Tlalnepantla de Baz, de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz y demás disposiciones legales aplicables, las cuales son:

- I. Oficina de la Presidencia;
- II. Secretaría del Ayuntamiento;
- III. Tesorería Municipal;
- IV. Contraloría Municipal;
- V. Direcciones Generales; y
- VI. La Secretaría Técnica de la Presidencia.

Ahora bien, en cuanto a las Direcciones Generales señaladas en el inciso V, que forman parte de la Administración Pública Centralizada municipal, son las siguientes y las cuales tienen a su cargo⁷⁷:

I. Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología:

Es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de la operación del desarrollo urbano en los términos del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de

⁷⁷ Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Edo de México.

México y su reglamento; incluyendo las acciones relativas para la regularización de la tenencia de la tierra; la programación, ejecución y supervisión de las obras públicas; de la formulación, ejecución y evaluación de la política municipal en materia ambiental; así como de planear y coordinar las políticas y promoción del servicio público de transporte conforme a las disposiciones legales aplicables.

- II. **Dirección General de Servicios Públicos:** Es la dependencia encargada de la prestación de servicios públicos en el Territorio municipal de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, el Reglamento Interno de la Administración Pública del Municipio y las demás disposiciones aplicables
- III. **Dirección General de Desarrollo Social:** Es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y los recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el municipio; formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral de la cultura y el deporte.
- IV. **Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito:** Es la dependencia encargada de planear, programar, dirigir, operar, controlar y evaluar las funciones de policía preventiva, tránsito, protección civil y bomberos, dentro de la jurisdicción del territorio municipal.
- V. **Dirección General de Promoción Económica:** Es la dependencia encargada de la promoción y fomento del desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios. Así mismo, promoverá la creación y aprovechamiento de las fuentes de trabajo, la capacitación para incrementar la mano de obra especializada encaminada al aumento de la posibilidad de obtener o mejorar el empleo; además de proponer y dirigir las políticas en materia de abasto y comercio.

- VI. **Dirección General de Administración:** Es el órgano encargado de prestar el apoyo administrativo que requiera la administración pública municipal.
- VII. **Dirección General Jurídica y Consultiva:** Tendrá la atribución de proporcionar asesoría jurídica, a todas las autoridades municipales de las diferentes dependencias, unidades, órganos desconcentrados y entidades administrativas que integran la Administración Pública Municipal; en todas las materias del derecho; tramitando todos los juicios, procedimientos y proceso que surjan con motivo de la ejecución de sus atribuciones, de manera principal coadyuvará con el Primer Síndico Municipal en la defensa de los intereses del municipio, y en su caso orientará jurídicamente a la población tlalnepantlense.

En cuanto a las atribuciones del la **Secretaría Técnica de la Presidencia** encontramos:

- I. Dirigir el proceso de integración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- II. Vigilar la adecuada vinculación del presupuesto por programas con el Plan de Desarrollo Municipal, estableciendo los mecanismos internos de coordinación e información que resulten necesario;
- III. Fungir como secretario técnico del Gabinete Municipal, llevando a cabo el seguimiento y evaluación de los acuerdos establecidos;
- IV. Coordinar los trabajos de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN);
- V. Coordinar la realización de foros, conferencias, talleres u otro tipo de eventos para la difusión de la cultura municipal en materia de planeación estratégica.
- VI. Presidir los trabajos del grupo interno de programación y presupuestación bajo el enfoque de la planeación estratégica municipal.

- VII. Coordinar la planeación, instrumentación y seguimiento de los programas, proyectos y acciones prioritarias de la Administración pública municipal;
- VIII. Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la Administración, en los trabajos de planeación estratégica municipal, propiciando la adecuada comunicación y coordinación internas;
- IX. Generar, integrar y dar seguimiento a las políticas públicas municipales, con la participación de las dependencias y entidades competentes;
- X. Dirigir la integración de los documentos relativos a la evaluación del desempeño de la administración;
- XI. Coordinar la integración del informe anual de gobierno del Presidente municipal así como del anexo programático previsto en la ley.
- XII. Coordinar las políticas de imagen institucional y opinión pública de la Administración.
- XIII. Dirigir la realización de encuestas, sondeos y estudios de opinión entre la ciudadanía sobre la prestación de los trámites, servicios y acciones a cargo de las dependencias y entidades municipales;
- XIV. Garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, de conformidad con el marco normativo aplicable;
- XV. Integrar un sistema de información sobre los resultados de la gestión de la Administración, manteniendo debida y permanentemente informando al Presidente Municipal.
- XVI. Acordar con el Presidente Municipal el despacho de los asuntos de su competencia e informarle periódicamente sobre sus resultados.

Como vemos, entre las principales atribuciones con las que cuenta la Secretaría Técnica consisten principalmente en vigilar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, mismo que va a regular la actividad de la administración pública.

Esto es, el Plan de Desarrollo Municipal, es “El resultado inicial y principal del sistema de planeación Municipal establecido en la Ley. Al asumirse como el

instrumento rector de los programas, obras y acciones de la Administración Pública Municipal, define los propósitos, objetivos y estrategias para el desarrollo municipal en el corto, mediano y largo plazo; así mismo establece, las principales políticas y líneas de acción que regirán el Gobierno Municipal en la ejecución de sus programas operativos anuales, estableciendo la necesaria vinculación con el Presupuesto por Programas Municipal.”⁷⁸

En este mismo sentido el Maestro Robles Martínez señala: “La Planeación Municipal, es un instrumento de gobierno y de acción lógica, que debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la Federación y los estados. Esto significa que los diversos grupos y sectores sociales de la comunidad deben de coordinar su acción y nivel de participación, definiendo sus intereses en función de sus fuerzas y dentro de un marco de respeto a la regulación, conciliación y acuerdo político; cuya aceptación se refleja en el plan que sustenta el desarrollo municipal integral.”⁷⁹

Por último, tenemos a la Administración Pública Paramunicipal, la cual se encuentra integrada por el Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia; ambos constituidos por el Ayuntamiento y aprobados por la Legislatura del Estado en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Es importante mencionar, que los titulares de cada una de las dependencias y entidades administrativas, acordaran directamente con el Presidente Municipal o con el que este determine, y todas ellas conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal.

⁷⁸ Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.

⁷⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Opc. Cit. p. 345.

Como podemos ver, la Administración Municipal depende en su totalidad del Presidente Municipal, concentrándose en él una gran cantidad de facultades, ya que las dependencias reportan y acuerdan sus actividades directamente a éste, observando una plena subordinación con el Presidente toda vez que su cargo al ser propuesta de él, se encuentra garantizado, sin tomar en cuenta su capacidad o experiencia en el ramo que se les asigna, ya que generalmente se otorga el cargo por cuestiones más políticas que administrativas, en virtud de que el Ayuntamiento en su totalidad está integrado por el partido del Presidente quienes con sus votos son suficientes para aprobar y garantizar el acceso de los directores o encargados de las dependencias o unidades administrativas; pero también, el Presidente Municipal puede removerlos de su cargo con las mismas facilidades con las que los nombro.

Ahora bien, se propone que para mejorar el funcionamiento de la Administración Municipal, se requiere que los funcionarios públicos se elijan a través de una rigurosa selección, en función de sus méritos profesionales o experiencia, con el fin de lograr una burocracia eficiente y a la vez protectora de los intereses públicos.

3.4 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

La Hacienda Pública Municipal, es un elemento esencial del municipio, la Constitución Federal en su artículo 115, fracción IV, establece que los municipios administraran libremente su hacienda, y los recursos que la integran serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley, por lo que, sin ella, no sería posible que se cumplieran los objetivos de este, ni tampoco de satisfacer las demandas ciudadanas relativas a servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, obras públicas, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad como lo son la cultura, educación, el deporte, entre

otros; para ello se requiere de recursos económicos que permitan llevar a cabo los gastos públicos y administrativos que se demandan por la población.

Por lo que, en este apartado se comenzará por dar la definición de Hacienda Pública Municipal, en este sentido, el autor Carrasco Iriarte señala: “Son los recursos financieros y patrimoniales de que se dispone el gobierno Municipal para realizar sus fines.”⁸⁰

Para el maestro Quintana Roldan, respecto a la Hacienda nos dice “el concepto de hacienda implica la idea de recursos económicos, estos es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa.”⁸¹

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, aprobado por la legislatura del estado, en su artículo 3, fracción XXII, determina a la Hacienda Pública como: “la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos del gobierno, en el ámbito de competencia, que se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, bienes, propiedades y derechos que al gobierno, estatal o municipal le pertenecen y forman parte de su patrimonio.”⁸²

Así, podríamos definir a Hacienda Pública Municipal como: La actividad financiera por medio de la cual el municipio obtiene los ingresos, derivados de los bienes que le pertenecen, de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos que se generen por la prestación de servicios públicos.

⁸⁰ Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II. Editorial Iure, México, 2001, p. 278.

⁸¹ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 365.

⁸² Código Financiero del Estado de México y Municipios. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, 2008.

3.4.1 Integración.

La Hacienda Pública Municipal está regulada en el artículo 115 constitucional fracción IV, artículo 125 de la Constitución local, y en el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, misma que se integra con los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; las contribuciones incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria; los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos; las rentas y productos de todos los bienes municipales; las participaciones que reciban de acuerdo con las leyes federales y estatales; las contribuciones y demás recursos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, los que decreta la legislatura y los que por cualquier otro título reciba; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; así como las donaciones, legados y herencias a su favor.

3.4.2 Ingresos y Egresos de la Hacienda Pública Municipal.

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería municipal, derivados del cobro de los conceptos impositivos que se establecen en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales. Es decir, “para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, el Estado y los Municipios percibirán en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos, establecidos en la Ley de Ingresos⁸³” según lo establece el artículo 7 del Código en comento, esto es, ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos correspondiente.

“En este orden de ideas, el propósito de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2008, es el de precisar sus fuentes de ingresos, los conceptos tributarios para ajustarlos al

⁸³ Ibidem.

marco constitucional federal y local, fortalecer su marco de competencia tributaria, privilegiar las bases para ampliar su padrón de contribuyentes y elevar sus recursos propios, la modernización y actualización financiera que les permita implementar acciones de fiscalización y recuperación de los créditos fiscales.”⁸⁴

Así, los ingresos municipales se pueden clasificar en: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

“Los ingresos ordinarios son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines”⁸⁵, es decir constituyen las percepciones propias de la actividad municipal y son los siguientes:

- a) **Impuestos:** Las prestaciones en dinero o en especie que deban pagar las personas físicas o morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la ley, distintas a los derechos y aportación de mejoras.
- b) **Derechos:** Las contraprestaciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales por recibir servicios que preste el municipio en su función de derecho público.
- c) **Aportación de Mejoras:** Las establecidas en la ley, a cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social.
- d) **Productos:** Las contraprestaciones por los servicios que presten los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén en la Ley de Ingresos.

⁸⁴ Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos del los Municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal del año 2008. Toluca de Lerdo, México a 20 de noviembre de 2007. www.legistel.edomex.gob.mx

⁸⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p 369.

- e) **Aprovechamientos:** Los ingresos que perciben los municipios por sus funciones de derecho público, por el uso o explotación de bienes de dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaría, de los ingresos provenientes de financiamientos, y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados.
- f) **Accesorios de las contribuciones y aprovechamientos:** los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques.

Ahora bien, la Hacienda Pública Municipal percibirá durante el ejercicio fiscal 2008, los ingresos señalados en la Ley de Ingresos del Municipio del Estado de México⁸⁶, la cual expide anualmente la Legislatura del Estado a más tardar el 15 de Diciembre hasta el 31 del mismo mes, los cuales son provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

- a) **Impuestos:** Predial, sobre adquisición de Inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre la prestación de servicios de hospedaje, Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, y que estuvieron vigentes en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.
- b) **Derechos:** De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Del Registro Civil; De desarrollo urbano y obras públicas; por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública; Por servicios de rastro; Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes; Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios; Por servicios de panteones; De

⁸⁶ Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2008.

estacionamiento de vía pública y de servicio público; Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público; Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública; Por servicio de alumbrado público; Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales; Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

- c) **Aportación de Mejoras:** Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- d) **Productos:** Por la venta o arrendamiento de bienes municipales; Derivados de bosques municipales; Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas; Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público; Impresos y papel especial; En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.
- e) **Aprovechamientos:** Reintegros; Uso o explotación de bienes de dominio público; Sanciones Administrativas; Indemnizaciones por daños a bienes municipales; Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.
- f) **Accesorios de las contribuciones y aprovechamientos:** Recargos; Multas; Gastos de ejecución; Indemnización por devolución de cheques.
- g) **Ingresos Derivados del Sector Auxiliar.-** Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.
- h) **Ingresos Municipales derivados de los Sistemas Nacionales de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.-** las

participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto celebren o realicen y los provenientes de los fondos de aportaciones federales como lo son: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; así como los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

Así mismo, es menester mencionar que la Constitución Federal como las leyes locales, establecen que nadie quedará exento de las contribuciones señaladas. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Ahora bien, en cuanto a los ingresos extraordinarios “son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el congreso de los estados y sujeto a la ley que los autorice y a los acuerdos que en tal virtud se celebren”⁸⁷. Son también las reasignaciones presupuestales que aún cuando están destinadas a la Federación o a los estados se reasignan a los municipios por vía de colaboración por alguna contingencia.

Por lo que, los ingresos extraordinarios del municipio se integran por los recursos que obtienen a través de otros niveles de gobierno (Estado y Federación). Estos ingresos no se encuentran previstos en detalle en el presupuesto de ingresos dada su eventualidad y contingencia.

Por lo anterior, podemos observar que en la elaboración de la Ley de Ingresos de los Municipio que expide la legislatura local, es necesario que

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p. 144.

participen de manera más relevante los municipios, toda vez que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente; es indispensable que tengan un pleno conocimiento de las participaciones Federales que le corresponden al municipio así como un mayor control de los ingresos del mismo, así mismo, es necesario y de ser posible, se adopte en la Constitución Local, lo establecido en la Constitución del Estado de Durango en su artículo 111 inciso B.- el cual señala que las Participaciones Federales que les correspondan a cada Ayuntamiento, serán publicadas íntegramente por la Secretaría de Finanzas del Gobierno local, en los periódicos de mayor circulación.

Egresos de la Hacienda Pública Municipal.

Los egresos constituyen el conjunto de erogaciones que el municipio realiza para cubrir percepciones y requerimientos del apartado administrativo, para la prestación de servicios públicos (administración, operación y mantenimiento), para inversiones físicas o financieras, así como erogaciones destinadas a cubrir los intereses y el capital de la deuda pública, de acuerdo con los presupuestos aprobados.

Ahora bien, en términos de nuestra Constitución Federal en el artículo 115, fracción IV, establece la facultad que tienen los Ayuntamientos para aprobar por ellos mismos el presupuesto de egresos, con base a sus ingresos disponibles.

Así, el Presidente Municipal tiene la obligación de presentar anualmente al Ayuntamiento a más tardar el 15 de Noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación.

En la elaboración del presupuesto de egresos el Tesorero tiene como función primordial el de proporcionar al Ayuntamiento oportunamente y principalmente al Presidente Municipal todos los datos o informes que sean

necesarios para su formulación, de tal manera que el proyecto de egresos propuesto por el Ejecutivo municipal sea aprobado.

El proyecto de presupuesto de egresos, según lo establece el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal, se integrará básicamente por:

1. “Los programas que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución así como la valuación estimada del programa.
2. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados.
3. Situación de la deuda pública.”⁸⁸

Esto es, en términos de la Ley Orgánica Municipal, el presupuesto de egresos debe contener el gasto público, el cual comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios.

Podemos concluir que la estructura financiera del municipio se desarrolla, fundamentalmente a partir de las funciones de ingresos y gastos. La primera es una actividad de recaudación; la segunda, es un instrumento presupuestario de asignación de los recursos públicos.

Por lo anterior, encontramos que es innegable el esfuerzo recaudatorio realizado en los últimos años en el Municipio; sin embargo, se debe reconocer la necesidad de mantener y mejorar los programas implementados para aumentar la recaudación municipal, con un sentido estricto apego a la legalidad y con absoluta transparencia, a fin de que la hacienda pública municipal haga disminuir, paulatinamente, la dependencia económica de los recursos que provienen de los sistemas Nacionales y Estatal de Coordinación Fiscal.

⁸⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

3.4.3 Intervención del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Como podemos observar la Hacienda Pública Municipal es una parte muy importante del gobierno municipal, ya que la cantidad de recursos financieros y bienes patrimoniales con las que cuente el municipio, dependerá la posibilidad de promover acciones de gobierno en mejoramiento de los niveles de calidad de vida de sus habitantes y el desarrollo económico de la localidad.

Pero la actividad financiera no solo se basa en la obtención o recaudación de los recursos, o bien, en su gasto público, sino también en la buena administración de los mismos, es decir, aplicarlos los ingresos públicos en forma adecuada.

Por lo que, es necesaria la inspección y vigilancia de la hacienda pública municipal, misma que compete en primer lugar al Presidente Municipal, al Ayuntamiento por conducto del primer Síndico para los ingresos y al segundo Síndico para los egresos, es decir, estos últimos tendrán entre sus facultades y obligaciones la de revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal; Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo; asistir a las visitas de inspección de la Contaduría General de Glosa; remitir a la Contaduría General de Glosa cuentas de la tesorería municipal e informar el resumen financiero al Ayuntamiento; entre otros, los que se enunciaran en el siguiente capítulo.

Así también, tenemos al Contralor Interno Municipal, en relación al cuidado de la Hacienda Municipal, quien tiene obligación de: Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos; Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados;

Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones; Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento; Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa; así como el vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal.

De igual forma, para salvaguardar el buen manejo de los recursos del Municipio la Legislatura del Estado de México tiene como facultades la de recibir, revisar, fiscalizar y calificar cada año el 31 de julio las cuentas públicas de los Municipios, de los organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos de los municipio del año anterior, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, mismo que será dotado de autonomía técnica y de gestión, a través de este, revisará las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Municipio, así como fondos públicos federales y estatales, fiscalizará la administración de los ingresos y egresos.

“El Órgano Superior de Fiscalización estará a cargo de un Auditor Superior, que será nombrado y removido por las dos terceras partes cuando menos de los integrantes de la legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.”⁸⁹

Así mismo, el Órgano Superior de Fiscalización, determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Municipal, a través de él, fincará las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promoverá en términos de la Ley en materia, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

⁸⁹ Ley de Fiscalización del Estado De México. Secretaría de Finanzas, Estado de México, p.657. Estado de México, 2008.

3.5 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Los servicios públicos son aquellas actividades que realiza la Administración Municipal como parte a la respuesta de las necesidades de la población de acuerdo a las demandas sociales, las cuales son resueltas por la autoridad a través de acciones o tareas concretas, estos servicios públicos son un papel muy importante dentro de las funciones del Ayuntamiento, ya que por medio de los servicios se refleja el buen funcionamiento de la administración, y es un indicativo para evaluar al Gobierno Municipal con base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta.

En este sentido, es necesario definir a los servicios públicos municipales; y de esta manera tenemos al autor Robles Martínez que señala: “un servicio público municipal es toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del Municipio, ya sea presta directa o indirectamente.”⁹⁰

Ahora bien, el maestro Acosta Romero los define como: “una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares “mediante concesión.”⁹¹

El maestro Gabino Fraga define a los servicios públicos como: “una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad.”⁹²

⁹⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 349.

⁹¹ Acosta Romero, Miguel. La Transformación de la Administración Pública. En la reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa, México, 1986. Citado por Fernández Ruiz Jorge. Op. Cit.

⁹² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 43ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 301.

Así mismo, el Maestro Andrés Serra Rojas lo define como “Servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁹³

Ahora bien, según lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz⁹⁴, los Servicios Públicos son aquella tarea asumida por una entidad pública para satisfacer necesidades de interés colectivo o público en forma regular y continua directa.

Por lo anterior, observamos que en las diferentes definiciones que se expusieron muchos autores coinciden en ciertas características de los Servicios Públicos, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- El servicio público debe ser una actividad técnica especializada, es decir, debe ser adecuada para responder en calidad y cantidad, con personal calificado y equipo suficiente.
- Su finalidad es la de satisfacer a las necesidades colectivas de Interés general.
- Los servicios deben de ser prestados en forma continua, permanente, regular, uniforme y en igualdad para todos los habitantes de la población.
- Los servicios públicos pueden ser prestados en forma directa o indirecta por la Administración Municipal.
- Sin perseguir algún fin de lucro.

⁹³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativa; Primer Curso, Porrúa, México, 2000; 21ª ed. p. 110

⁹⁴ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, Gaceta Municipal.

3.5.1 Modalidad de la Prestación de los Servicio Públicos.

Los servicios públicos que presta el Ayuntamiento pueden ser de forma directa o indirecta, conforme a lo señalado en las leyes locales aplicables; sus modalidades son las siguientes:

1. **Administración Directa:** El Ayuntamiento presta el servicio por conducto de una dirección o dependencia que le está estrechamente subordinada, en el cual aporta los recursos económicos, organiza, dirige y opera técnicamente la prestación del servicio; esta forma de prestación del servicio público representa la máxima expresión de la capacidad técnica, administrativa y financiera con que cuenta el municipio.

2. **Administración indirecta:** Esta forma de prestación de los servicios públicos puede ser considerada como una opción cuando los municipios no cuentan con los recursos económicos, técnicos o humanos suficientes para prestar el servicio público, en este caso el municipio queda en libertad de seleccionar la forma en que habrán de prestarse, cuidando que ésta tienda a su eficaz prestación. Son formas de administración indirecta de los servicios públicos:
 - a) **Organismos Descentralizados:** Se implementa a través de la creación (por acuerdo de cabildo) de un órgano administrativo previsto en la ley y con aprobación de la legislatura local, en el cual, la administración pública municipal “le transfiere la prestación directa del servicio implica la responsabilidad absoluta y total del servicio, desde el origen del proceso, hasta la administración y el cobro del mismo. Simultáneamente, el Ayuntamiento controla todo el proceso y no existe posibilidad para la obstaculización del servicio por parte de agentes externos⁹⁵; este organismo a su vez contará con personalidad jurídica y patrimonio propio. es decir, se le otorga un grado de autonomía técnica y operativa,

⁹⁵ Quinta Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 441.

a fin de que puedan tomar decisiones eficaces y oportunas en las cuestiones que atañen al servicio prestado.

En la actualidad el Municipio de Tlalnepantla de Baz, cuenta con dos organismos públicos descentralizados como lo son: el Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.P.D.M) y por otro lado tenemos el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F).

- b) **Concesión:** Mediante un contrato o convenio el Ayuntamiento transfiere a una persona física o moral (llamada concesionario), la prestación o el manejo total o parcialmente la prestación de un determinado servicio público.

Esto es, “el mecanismo por el cual la administración pública municipal, faculta a un particular, para utilizar bienes del estado o para establecer y explotar un servicio público”⁹⁶.

Así tenemos que en el Estado de México para efecto de concesionar los servicios públicos se requiere autorización de la Legislatura del Estado, cuando el término de la concesión se afecte bienes inmuebles municipales, y cuando el término de la concesión exceda de la gestión del Ayuntamiento.

En este sentido, la Ley Orgánica Municipal, también cita los momentos en los cuales los Ayuntamientos podrán revocar las concesiones, determinar su caducidad, las bases para el otorgamiento y condiciones de las mismas, a quienes no podrán otorgarse las concesiones, el otorgamiento de la prórroga de la concesión, entre otras, por señalar las más trascendentales.

⁹⁶ Fernández Ruíz, Jorge. Op. Cit. p. 209.

Ahora bien, en este tipo de modalidad del servicio público, no existe una adecuada reglamentación, ya que no determina cuántos y cuáles son los servicios públicos que pueden ser concesionados, sólo por exclusión y tomando como punto de partida los preceptos constitucionales, la naturaleza jurídica y el objeto de la prestación, es posible deducir cuando puede otorgarse en concesión un servicio a un particular. En este sentido, únicamente se encuentra reglamentado en la Ley Orgánica Municipal, que no podrá concesionarse el servicio de seguridad pública y tránsito municipal.

- c) **Administración por Colaboración:** Es aquella en la que la participación ciudadana es fundamental, en la cual, contribuyen a la fundación, establecimiento, financiamiento y mantenimiento, o bien en la operación de servicios públicos municipales, sin que con ello se adquiera responsabilidad total.

- d) **Convenio celebrado entre el Estado y Municipio:** “El alcance de este convenio en materia de prestación de servicio varía en función del grado de transferencia propuesto por el Ayuntamiento y las características de cada servicio en particular, sobre todo por los procesos técnicos”⁹⁷. Esta forma de prestar el servicio es un mecanismo administrativo de coordinación entre el estado y un determinado municipio, se realiza a través de la transferencia total o parcial del servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros, técnicos o humanos, les resulta difícil atender en forma directa. En este sentido, la Ley Orgánica Municipal, sus reglamentos deben de establecer las normas y condiciones que rijan los convenios, así como las obligaciones y atributos de cada una de las partes.

⁹⁷ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 445.

En estos convenio de colaboración se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que obtiene el Ayuntamiento como autoridad.

- e) **Asociación Intermunicipal y/o coordinación:** Es la coordinación y asociación de dos ó más municipios de una misma entidad federativa, o de un municipio o más con otras entidades federativas, en el cual se tiene por objeto la prestación de algún servicio público que un municipio éste imposibilitado de prestar aisladamente en el que se requiera grandes inversiones o una especialización determinada, por lo que en este supuesto se requiere el acuerdo entre sus Ayuntamientos, la aprobación previo acuerdo de cabildo y con base en la ley orgánica municipal y demás leyes aplicables al caso. Ahora bien, tratándose de la asociación de los municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de la Legislatura de los estados respectivos.

- f) **Empresa paramunicipal:** “Se da mediante la colaboración del municipio con el capital privado, para la realización de los servicios públicos. Pueden ser de participación mayoritaria y minoritaria. En la primera el municipio aporta o es propietario del 51%, al menos, del capital social, en la última abajo de este porcentaje. Se crean por acuerdo de cabildo y en algunos casos se requiere autorización del congreso local.”⁹⁸

- g) **Fideicomiso.** Se da por acuerdo de cabildo, en el se adjudican bienes por parte del Ayuntamiento, cuenta el fideicomiso con patrimonio propio, entregado por el municipio a una institución fiduciaria para que se responsabilice de cubrir un servicio público; en esta alternativa participan el Ayuntamiento como fideicomitente, la institución crediticia como fiduciaria y los habitantes del municipio como fideicomisarios.

⁹⁸ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p. 208.

Cuenta con un órgano de dirección el cual es un comité integrado por el Ayuntamiento, la institución bancaria y miembros de la comunidad.

La selección de cualquiera de las formas o modalidades de prestación de los servicios públicos, no debe determinarse de manera dogmática sino en función de las capacidades técnicas, humanas, financieras y con las características específicas del municipio. La cooperación y la asociación entre los municipios deben elevarse a meta prioritaria, es decir, se debe de impulsar esta modalidad, en virtud de que son útiles para resolver problemas comunes; lo anterior a fin de que la prestación de los servicios públicos sea continua, adecuada y equitativa.

Ahora bien, en cuanto a la participación privada, considero que el proceso debe ser gradual para cada municipio, de tal manera que la administración municipal aprenda las modalidades apropiadas para cada situación en específico, el mecanismo de los servicios, su regulación, así como la evaluación de los costos y beneficios, toda vez, que si desconocen estos aspectos puede que en algún momento pierda el dominio técnico y administrativo del servicio, ya que no se trata de que se desprenda de sus obligaciones, sino de que encuentre un apoyo y vea como un complemento a la empresa privada.

3.5.2 Clasificación de los Servicios Públicos Municipales.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los siguientes servicios públicos: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado Público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de desechos sólidos; Mercados y central de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques, jardines y su equipamiento, áreas verdes y recreativas; Seguridad pública y tránsito; Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de

interés social; Asistencia social en el ámbito de su competencia y empleo; esto es:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.-** Es un complemento de una obra pública, controla la calidad de agua, su distribución y fija las cuotas de consumo; se encarga de construir y mantener en optimas condiciones el buen funcionamiento de la red de agua potable y el sistema de drenaje y alcantarillado para efectos de reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y de lluvia y ser conducidos al canal de desagüe.
- b. Alumbrado Público.-** Consiste en vigilar la conservación y el uso adecuado del servicio, establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, ya que le corresponde al municipio el conservar el sistema de electricidad, repararlo, cambiar lámparas y balaustres, pintar los postes, sugerir la adopción de métodos más modernos y adecuados a las necesidades del lugar a iluminar.
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de desechos sólidos.-** Organiza los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio, reglamenta el funcionamiento del servicio de limpia. Se traduce al aseo de la vía pública y demás lugares en donde se desarrollen las actividades de la comunidad, o mejor denominado aseo público el cual consiste en barrer, recolectar la basura, depositarla en sitios destinados a ello, con el fin de evitar la proliferación de focos de infección y mal aspecto de la misma.
- d. Mercados y central de abasto.-** Son obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial, su finalidad es mantener su buen estado material y sanitario de los mismos. La Administración Pública Municipal dotará de los elementos necesarios para la construcción, ampliación y mejora de los mercados y centrales de abasto; así como cobrará los derechos por concepto de alquiler de los locales y pisos comerciales.

- e. **Panteones.-** Son obras de equipamiento o lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres, el Ayuntamiento otorgará los permisos para la realización de cualquiera de las acciones antes citadas; y será necesario que disponga de espacios específicos en cada comunidad destinados a la utilización como panteones municipales.
- f. **Rastro.-** Es un lugar adecuado que se destina a la matanza y comercialización de productos avícolas y ganaderos, para el consumo humano, en condiciones salubres. La inspección, control, distribución y el cobro de derechos son por parte de la Administración Municipal, así como el cobro de derechos de corral, matanza y almacenamiento de la carne.
- g. **Calles, parques, jardines y su equipamiento, áreas verdes y recreativas.-** En este caso es necesario determinar que se incluyen varios tipos de servicios públicos, en los cuales se encuentran las arterias vehiculares de vialidad primaria, los tipos principales de espacio abierto dentro y alrededor del municipio, centros deportivos, espacios recreativos, parques de descanso.
- h. **Seguridad pública y tránsito.-** En relación a la seguridad pública, es la garantía del ejercicio de la libertad, la integridad y el patrimonio, y en cuanto al tránsito municipal, este debe estar vinculado con la política de desarrollo urbano con sistemas de transporte y vialidad necesarios para intercomunicar distintas zonas las cuales son indispensables para el desarrollo integral del municipio. Así también, cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía, tránsito y cívico.

Como es de observarse, los servicios públicos enunciados anteriormente, son los servicios que Nuestra Carta Magna le señala al Municipio sin que se haya realizado ninguna clasificación de los mismos, a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración en la que se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus

condiciones de vida. La prestación de los servicios públicos es y serán una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejorara las condiciones materiales de desarrollo de la población.

Ahora bien, toda vez que los servicios públicos municipales son enunciativos y no limitativos señalados en la Constitución Federal en su fracción III, del artículo 115, inciso i) “además de los citados con antelación, serán servicios, los que determinen las Legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como lo determine su capacidad administrativa y financiera”; por lo que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁹⁹ incluye además como servicios públicos los siguientes:

- a. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- b. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos.
- c. Empleo.

Esta última atribución que le otorga la Constitución Federal al Municipio, permite a éste, la prestación de otros servicios públicos, mismos que permitirán la satisfacción de las principales demandas de la ciudadanía, y la mejor calidad de vida.

3.5.3 Servicios Públicos a cargo del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Los servicios públicos municipales a cargo del Municipio de Tlalnepantla de Baz, son los siguientes:

⁹⁹ Ley Orgánica Municipal. Op. Cit.

- a. **El servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales:** El servicio tiene una cobertura favorable en el municipio del 99.19%, la cual consiste en la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia tanto de las calidades del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Comprende el drenaje sanitario y pluvial con una cobertura del 99.59% del servicio, solo la comunidad del Ex Ejido de Tepeolulco falta de cubrir el 100%. El drenaje sanitario tiene como finalidad la eliminación de aguas negras y su traslado hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar el debido tratamiento y posterior rehúso. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

Los servicios antes citados, son proporcionados a través del Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de agua potable, alcantarillado y saneamiento (O.P.D.M), mismo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, tiene una estructura administrativa propia independiente del Ayuntamiento, y actúa como un instrumento administrativo auxiliar que le permite al Ayuntamiento a manejar y operar en forma especializada y técnica el servicio de agua.

- b. **Alumbrado Público.** El servicio cuenta con certificación de ISO 9001, el mantenimiento del alumbrado público cubre casi la totalidad del territorio municipal, con excepción de los asentamientos irregulares y las zonas altas de la Sierra de Guadalupe. Cuenta con 36 mil 880 luminarias, y son atendidas a través de 100 trabajadores operativos con 17 vehículos en tres turnos, este servicio es prestado por la Dirección de Servicios Públicos.
- c. **Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos.** Son responsabilidad de la Dirección General de Servicios Públicos, los servicios de limpia, recolección y disposición de desechos que presta de manera directa el municipio, y esta dirección tiene la

facultad de proponer y promover todo lo relacionado con la planeación, operación y supervisión que el sistema requiere para el almacenamiento, recolección y disposición final de la basura, residuos y desechos, así como la limpieza y aseo de las calles, plazas, parques y jardines, mercados públicos, caminos, predios propiedad del municipio y en general de todos los espacios públicos.

- d. **Mercados y Centros de Abasto.** La Dirección de Desarrollo Económico propondrá y dirigirá las políticas en materia de abasto y comercio. En este caso y de acuerdo al Censo Económico del año 2004, en Tlalnepantla existen 701 establecimientos de comercio al por mayor y 10 mil 542 de comercio al por menor, entre los que sobresalen 117 tianguis, 16 mercados municipales, 18 tiendas departamentales y 2 centros comerciales, como principales fuentes de abastecimiento comercial.
- e. **Panteones.** Se cuenta con 16 cementerios, los cuales todos se califican de saturados en relación a la población con la que cuenta el municipio; se encuentra a cargo de este servicio la Dirección de Servicios Públicos.
- f. **Rastros.** La administración municipal lleva acabo la matanza o sacrificio, y distribución de carne; el rastro se ubica en la zona centro del municipio ocupando una superficie de 12 mil metros cuadrados y cuenta con los servicios básicos para operar adecuadamente. Le compete a la Tesorería Municipal su funcionamiento.
- g. **Calles, parques, Jardines, áreas verdes y recreativas y su equipamiento.** La Dirección de Servicios Públicos se encuentra realizando el levantamiento de la infraestructura instalada en parques, camellones, jardines y plazas públicas; Tlalnepantla de Baz cuenta con 203 equipamientos destinados a la recreación y bienestar de la población, las condiciones físicas son buenas y el mantenimiento que necesita es de jardinería.
- h. **Seguridad Pública y Tránsito Municipal.** El cuerpo de seguridad pública se integra específicamente por seguridad pública, bomberos y tránsito municipal, los cuales estarán a cargo y tendrán como jefe inmediato al Presidente Municipal; su organización, función y aspectos

técnicos se coordinarán con la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

“El Gobierno de Tlalnepantla de Baz, a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, proporcionará una eficiente seguridad, manteniendo el orden público. Establecerá un adecuado control vial y señalización, regularización, vigilancia del tránsito peatonal y vehicular en las vías públicas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.”¹⁰⁰

- i. Embellecimiento y conservación de los Poblados y Centros Urbanos y obras de interés social.** Se ocupa de las obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana, este servicio es proporcionado por la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Ecología. La imagen urbana está conformada por los elementos construidos y naturales, entre los elementos construidos se encuentran 47 unidades habitacionales, 69 fraccionamientos residenciales, 19 pueblos y 95 colonias populares, así como 16 fraccionamientos industriales. En contraparte, los elementos naturales están conformados por el Río de los Remedios, Río San Javier, Río Tlalnepantla y la Sierra de Guadalupe, distinguidos por su deterioro ambiental.

Por otro lado, tenemos los referentes al patrimonio histórico el cual establece el atractivo turístico del municipio, dichos referentes han sufrido modificaciones a la arquitectura original y la incorporación de nuevos materiales, entre los que se destacan: el Palacio Municipal, la Catedral de Corpus Christi, Pirámide de Tenayuca Oztopolco, Pirámide de Santa Cecilia Acatitla, Ex Hacienda de Santa Mónica, Ex Hacienda de San Pablo de En Medio y Rancho San José.

- j. Asistencia social en el ámbito de su competencia.-** A través de la Dirección General de Desarrollo Social, se llevará a cabo la planeación, coordinación y evaluación la política en materia de desarrollo social e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades,

¹⁰⁰ Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz 2006-2009.

estrategias y los recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el Municipio.

- k. **Empleo.-** El servicio se encuentra a cargo de la Dirección de Desarrollo Económico, la cual es encargada de la promoción y fomento del desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios. Asimismo promoverá la creación y aprovechamiento de las fuentes de trabajo, la capacitación para incrementar la mano de obra especializada al aumento de la posibilidad de obtener un mejor empleo.
- l. **Cultura.-** Este servicio público se encarga de formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral de la cultura y el deporte, se encuentra a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social.

Los servicios públicos prestados por el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, enunciados anteriormente, son supervisados por los regidores a través de sus comisiones respectivas y por los órganos municipales que determine la ley y los reglamentos aplicables. Aunado a lo anterior, considero que si bien es cierto el municipio cuenta con los principales servicios, es necesario sean supervisados de manera más estricta toda vez que su principal atención no es precisamente hacia la población más necesitada de estos, sino por el contrario.

3.6 LOS AUXILIARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El municipio es el nivel de gobierno más cercano a la gente, en consecuencia “la participación ciudadana en la gestión de gobierno local se ha convertido en una necesidad ineludible de nuestro tiempo. Forma parte de los grandes retos de la modernización política de la institución municipal, tan urgente como se ha desarrollado la democracia electoral en el país.”¹⁰¹

¹⁰¹ Álvarez Eréndira y Castro Soto, Oscar. Participación ciudadana y gobierno local. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara,” A.C. Citado por Fernández Ruiz Jorge. Op. Cit.

El Ayuntamiento para el mejor desempeño de sus funciones requiere de Auxiliares del Gobierno; por lo cual, podrá crear los órganos auxiliares que considere necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el fomento de la participación ciudadana.

En este sentido, el Ayuntamiento podrá auxiliarse de¹⁰²:

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

En este apartado, solo incluiremos a los Consejos de Participación y a las Organizaciones Sociales, toda vez que en cuanto a las Comisiones del Ayuntamiento lo veremos en un siguiente punto; en este contexto, es importante mencionar que el Ayuntamiento también cuenta con Autoridades Auxiliares las cuales señalaremos en la parte final de este punto de forma breve.

El hablar de la participación ciudadana es reconocer la diversidad de voces que expresan sus opiniones sobre la actuación del gobierno. Es la crítica inmediata toda vez que debe ser el parámetro de evaluación, control y rectificación constante en la medida que el gobierno no es infalible y cuando se equivoca lo hace con dinero de los contribuyentes. Con esta tendencia, el gobierno dejará de ser un aislado protagonista para ser una instancia incluyente, democrática y sujeta al juicio de los electores un tanto ciudadanos y contribuyentes.

En este sentido la Constitución Federal en su artículo 115, fracción II, le otorga facultades al municipio para expedir los reglamentos, circulares y

¹⁰² Ley Orgánica Municipal. Op. Cit.

disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

3.6.1 Consejos de Participación Ciudadana.

Los Consejos de Participación Ciudadana municipal, según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México¹⁰³, se integrarán hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el último domingo del mes de Octubre y el 15 de Noviembre del año de la elección del Ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar cuando menos 15 días antes de la elección.

El Presidente Municipal, tendrá entre sus atribuciones la de vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Participación Ciudadana. El Ayuntamiento se encargara de expedir los nombramientos respectivos firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, que serán entregados a mas tardar el día uno de Diciembre, fecha en la que entraran en funciones.

Los Consejos tendrán a su cargo las siguientes atribuciones, en términos de la Ley Orgánica Municipal¹⁰⁴:

- a. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.
- b. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas aprobados.
- c. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales.
- d. Informar cuando menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas, y, en su

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el Ayuntamiento aprobado por las dos terceras partes de este, previa garantía de audiencia por causa justa, cabe señalar que la ley no determina cuales serán estas causas justas, en cuyo caso se llamara a los suplentes.

Es importante señalar que entre los consejos también encontramos el principio de no reelección, toda vez que aquellos que hayan participado en la gestión que termina, no podrán ser electos a ningún cargo del consejo de participación ciudadana para el periodo inmediato siguiente.

Por lo anterior, se puede señalar que la participación ciudadana es un instrumento de construcción social para arribar a consensos con una visión integral y estratégica que atienda las necesidades, demandas y propuestas que la sociedad plantea. La apertura democrática debe encontrar los caminos institucionales para establecer una interacción constante entre el gobierno y la sociedad.

3.6.2 Organizaciones Sociales.

El Ayuntamiento, promoverá e impulsará que entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio de sus comunidades; los cuales se integrarán con los habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, y sus actividades serán transitorios o permanentes, conforme al programa de interés común en el que acuerden participar.

Entre las principales funciones de las organizaciones, se encuentra la gestión y promoción de obras y servicios, así como la solicitud de intervención municipal en la solución de conflictos relacionados con la convivencia social.

Las organizaciones sociales podrán recibir del Ayuntamiento recursos y coordinarse ambos para la prestación de servicios públicos y ejecución de obras públicas, dichos recursos quedaran sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales.

Así también, cabe señalar que existen los Comités de Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), los cuales su función principal es verificar la ejecución de una obra pública y el cumplimiento de las metas programadas, así como la honestidad, eficacia y transparencia en el ejercicio de los recursos de cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad, con recursos de los Fondos Para la Infraestructura Social y Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; este comité estará constituido por la autoridad municipal, y mediante elección directa en asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada.

Para finalizar, es menester mencionar que tenemos también a las **Autoridades Auxiliares**, los cuales serán los delegados y subdelegados, los jefes de sector o de sección y los jefes de manzana que designe el Ayuntamiento, que ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para efecto de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en el Bando Municipal y los reglamentos respectivos. La elección de los delegados y subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que expida el Ayuntamiento, y dicha elección se llevará acabo entre el último domingo de Octubre y el 15 de Noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento. En cuanto a los jefes de sector o de sección y de manzana, serán nombrados por el ayuntamiento, la ley no determina las funciones específicas de los mismos.

Las autoridades auxiliares podrán ser removidas por causa grave que califique el Ayuntamiento por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia. En el caso de delegados y subdelegados se llamará a los suplentes.

Los órganos auxiliares dependen jerárquicamente del Ayuntamiento y tendrán las atribuciones y limitaciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Es indispensable la participación ciudadana, ya que ningún gobierno democrático puede conducir su capacidad transformadora únicamente con el esfuerzo propio. Resulta indispensable la participación de los demás en la tarea de encontrar soluciones a la problemática municipal. Actualmente, la política recupera su papel de factor de cambio a partir de la creciente conciencia ciudadana que se expresa en el fortalecimiento de la participación individual y colectiva en el desarrollo de las tareas públicas. Hoy en Tlalnepantla, se requiere de un nuevo esquema de participación, fundamentado en el esfuerzo conjunto y la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para favorecer el bien común.

La participación ciudadana debe de ocupar un lugar destacado en cualquier gestión municipal. Romper la idea según la cual se gobierna para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo.

3.7 EL AYUNTAMIENTO.

Toda vez que la Constitución Federal en su artículo 115, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y su respectiva Ley Orgánica Municipal, establecen que el Gobierno Municipal se encontrará a cargo del Ayuntamiento, integrado por un Presidente, por Síndicos y Regidores que determine la ley respectiva; en ese sentido, es necesario definir al Ayuntamiento, lo cual lo haré de la siguiente manera:

3.7.1 Definición.

La palabra Ayuntamiento “proviene del latín adiunctum, supino de adiuñgeré, unión de dos o más individuos para formar un grupo.”¹⁰⁵

El Maestro Quintana Roldan define al Ayuntamiento como: “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las Leyes respectivas de cada Estado.”¹⁰⁶

Ahora bien, podemos decir que en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio, en el cual someten los asuntos de la Administración Pública Municipal, está integrado por un Presidente Municipal, tres Síndicos y diecinueve Regidores electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, con las facultades y obligaciones que las leyes les otorgan. El Ayuntamiento es el representante inmediato y directo de la población y el municipio.

3.7.2 Organización del Cabildo.

El Ayuntamiento por ser un cuerpo colegiado, funciona a través de sesiones denominadas de cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos. “Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo eclesiástico de una iglesia”¹⁰⁷. Actualmente solo se conserva la expresión “sala de cabildos” o “reunión de cabildo”, para señalar el lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento, en ese orden de ideas, el acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear; ahora bien, el Reglamento Interno de Sesiones de Cabildo de Tlalnepantla de Baz Estado de México¹⁰⁸ en su artículo 2, fracción VI, define al Cabildo como: Al Ayuntamiento constituido

¹⁰⁵ Diccionario Jurídico Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, p. 262.

¹⁰⁶ Quintana Roldán F. Carlos. Op. Cit. p. 207.

¹⁰⁷ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 276.

¹⁰⁸ Reglamento Interno de las Sesiones de Cabildo de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Gaceta Municipal.

en asamblea deliberante que resuelve colegiadamente los asuntos de su competencia.

Así mismo y de acuerdo a la ley aplicable en el Estado de México y el Reglamento Interno citado en el párrafo que antecede, el Ayuntamiento sesionara en el Salón de Cabildos, que será el lugar destinado para tal hecho, o cuando la necesidad del acto lo requiera, se podrá señalar otro lugar el cual será previamente declarado recinto oficial para tal objeto.

Ahora bien, es menester mencionar que el Ayuntamiento funciona en Pleno o en comisiones. En Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de cabildo, y en comisiones se distribuyen los integrantes del Ayuntamiento para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla el Ayuntamiento.

Pleno:

El Ayuntamiento sesionara con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de sus miembros presentes, será presidido por el Presidente Municipal o por quien lo sustituya legalmente, según el Reglamento de Sesiones de Cabildo, en su ausencia, será el Primer Regidor quien presida la Sesión o el que le siga en número en ausencia de éste; las sesiones pueden ser por su carácter ordinarias o extraordinarias; por su naturaleza, públicas o privadas; y por su régimen; resolutivas o solemnes:

- a. **Sesiones Ordinarias.** Los Ayuntamientos sesionaran cuando menos una vez cada ocho días. “Se desarrollaran con estricto apego al orden del día, conforme al siguiente procedimiento: I. Lista de Asistencia; II. Certificación, declaración del quórum legal e instalación del Cabildo; III. Lectura y en su caso aprobación del orden del día; IV. Lectura y en su caso aprobación del acta de la

sesión anterior; V. Desahogo de los puntos de acuerdo; VI. Asuntos Generales; y VII. Clausura”¹⁰⁹.

- b. **Sesiones Extraordinarias.** Sesionaran cuantas veces sea necesario en asuntos de urgencia resolución, y sólo se tratara como asunto único. En estas sesiones se observara para su desahogo el mismo orden que las ordinarias, salvo que en ellas no se incluirán asuntos generales.

Así también, existen las sesiones solemnes que serán aquellas a las que el Ayuntamiento les de ese carácter por la importancia que revistan, y sólo podrán intervenir como oradores los Ediles designados previamente para tal efecto por el Ayuntamiento, un ejemplo de este tipo de sesiones la tenemos en la primera sesión de Cabildo de la administración entrante, al momento de la toma de protesta al asumir los cargos formalmente como Ayuntamiento; y las sesiones permanentes serán aquellas que por su naturaleza requieran atención prolongada.

Las sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas; las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento. Es importante mencionar en este punto y a pesar de que la ley en materia señala que serán públicas, no existe una adecuada difusión para que la población se entere de tal hecho, únicamente se percatan, en algunos casos, que el Ayuntamiento en sesión de cabildo ha tomado algunas decisiones, cuando el ciudadano es sujeto de tal medida, de lo contrario no. Es necesario hacer a la ciudadanía más participativa en las grandes decisiones del Cuerpo Colegido, es decir, buscar los mecanismos necesarios para su difusión, ya sea a través de medios electrónicos como lo es por vía internet, periódicos locales, entre otros.

¹⁰⁹ Reglamento Interno de las Sesiones de Cabildo de Tlalhepantla de Baz, Estado de México. Gaceta Municipal.

Las Sesiones serán convocadas por el Presidente Municipal por conducto del Secretario del Ayuntamiento, cuando menos un día antes; señalando con precisión la fecha, hora y lugar. Dicha convocatoria se anexará el orden del día.

Es de señalar, que las sesiones de cabildo serán validas cuando exista el quórum legal para sesionar contando con la presencia del Secretario, quien tomara el registro correspondiente. Así mismo, para ser válidos los acuerdos del Ayuntamiento, requerirán del voto de la mayoría de los Ediles (integrantes del Ayuntamiento) presentes en la Sesión, en los casos en que exista disposición expresa, el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

3.7.3 Comisiones de Gobierno.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México; contempla a las comisiones como órganos auxiliares del Ayuntamiento, las cuales “tienen por objeto estudiar, examinar, dictaminar y proponer al Ayuntamiento, los acuerdos, acciones y normas que mejoren la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal”¹¹⁰; las comisiones se encuentran a cargo de los miembros del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, y serán las que se determinen de acuerdo a las necesidades del municipio, se nombraran a partir de la primera sesión solemne de cabildo de cada administración pública municipal, los ediles, integrantes de las comisiones, tendrán bajo su responsabilidad vigilar y reportar al Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes de las áreas que se les designen.

Las comisiones edilicias se integraran por un presidente y el número de miembros que el Ayuntamiento considere adecuado para las necesidades de la Administración Pública. Las comisiones podrán ser permanentes y transitorias, la ley en materia señala como permanentes las siguientes:

¹¹⁰ Reglamento Interno de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Gaceta Municipal.

- a. De Gobernación, de Seguridad Pública y Tránsito y de Protección Civil, cuyo responsable será el Presidente Municipal;
- b. De Planeación para el Desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal;
- c. De Hacienda, que presidirá el primer Síndico;
- d. De Agua, Drenaje y Alcantarillado;
- e. De Mercados, Centrales de Abasto y Rastros;
- f. De Alumbrado Público;
- g. De Obras Públicas y Desarrollo Urbano;
- h. De Fomento Agropecuario y Foresta;
- i. De Parques, Jardines y Panteones;
- j. De Cultura, Educación Pública, Deporte y Recreación;
- k. De Turismo;
- l. De Preservación y Restauración del Medio Ambiente;
- m. De Empleo;
- n. De Salud Pública;
- o. De Población;
- p. De Revisión y Actualización de la Reglamentación Municipal;
- q. Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del municipio.

Ahora bien, serán comisiones transitorias, “aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.”¹¹¹

Y toda vez que la ley señala, que podrán incluirse las demás que determine el Ayuntamiento, en Tlalnepantla de Baz, se encuentran como permanenetes las siguientes comisiones:

¹¹¹ Ley Orgánica Municipal. Op. Cit. Artículo 69 fracción II.

1. Gobierno y Participación Social.
2. Registro Civil y Población.
3. Desarrollo Económico.
4. Desarrollo Social.
5. Desarrollo Urbano.
6. Revisión de Valores Catastrales.
7. Patrimonio Municipal.
8. Desarrollo Integral de la Familia y Equidad de Género.
9. Simplificación Administrativa.
10. Derechos Humanos y Justicia Cívica.
11. Grupos Vulnerables.

Cabe señalar que la única comisión que no contempla la Organización Administrativa del Municipio de Tlalnepantla de Baz y que se señala en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como permanente, es la de fomento agropecuario y foresta, toda vez que este Municipio ya se encuentra en su totalidad urbanizado.

Ahora bien, es de señalar que las comisiones edilicias se clasifican en: I. Por su carácter, son ordinarias, II. Por su tipo, son públicas o privadas; y III. Por su régimen, son informativas o de dictamen.

Así mismo el artículo 23 del Reglamento interno de las Comisiones Edilicias Ayuntamiento¹¹² señala que las convocatorias para la celebración de las sesiones de estas deberán ser convocadas cuando menos con treinta y seis horas de anticipación, en días hábiles, indicando el lugar, la fecha y la hora, a través de la Secretaría del Ayuntamientos. Deberán reunirse por lo menos una vez al mes, y serán presididas por su presidente, en caso de ausencia de éste se suspenderá la comisión.

¹¹² Reglamento Interno de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Opc. Cit.

El dictamen emitido por la comisión edilicia será enviado a la Secretaría del Ayuntamiento para su preparación, y ser sometido a la consideración del cabildo para su votación, por lo que, deberá ser remitido por lo menos tres días antes de que se celebre la sesión en sé que pretenda discutir.

Como vemos, en las comisiones en caso de ausencia del edil que preside esta, no es posible que lo supla nadie más, cuando se debería de suplir como se realiza en las sesiones de cabildo, por quien le siga en número y de esta manera no retrasar casos que pudieren ser de suma urgencia. Así mismo, es necesaria su difusión de estas comisiones, toda vez que a pasar de que se consideran también sesiones públicas, la población no tiene conocimiento de estas, y al conocerlas tendría una visión más clara de la función y el papel que están realizando sus representantes como lo son los Síndicos y Regidores.

3.8 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para efecto de llevar a cabo este punto es importante definir antes que nada, que es un servidor público, por lo que, debemos recurrir meramente a nuestra Constitución Federal, la cual en su artículo 108, establece que servidor público 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 dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal; sin embargo este artículo no menciona como servidores públicos a los trabajadores que se encuentran al servicio de las entidades federativas o bien de los municipios, aunque posteriormente en el último párrafo de ese mismo artículo, señala que “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 municipios.”¹¹³

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, y señalado en la propia Constitución Federal deja en manos de las legislaturas de los estados, la facultad de expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las demás normas conducentes para efecto de sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidades, de conformidad con las respectivas prevenciones establecidas en el artículo 109 de la misma Constitución Federal, las cuales son las siguientes:

a) Se da cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que perjudiquen intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este caso el servidor público será sancionado a través del juicio político, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, las sanciones que se impondrán a los servidores públicos se encuentran señaladas en el artículo 110 de la misma Constitución Federal, las cuales consistirán en destitución del servidor público y su inhabilitación para el desempeño de funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. A este tipo de responsabilidad algunos autores la definen como Responsabilidad Política.

b) En cuanto a la Responsabilidad Penal, se refiere básicamente a comisión de delitos por parte de los servidores públicos, que serán perseguidos y sancionados conforme a la legislación penal. Es importante señalar que en el caso de los servidores públicos señalados en el artículo 111 de nuestra ley fundamental, existe la protección constitucional, misma que señala el maestro Luís Humberto Delgadillo: “Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el

funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.”¹¹⁴

c) Incurren en responsabilidad Administrativa los servidores públicos que, de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo en comento, realicen actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Esta responsabilidad será sancionada a través del procedimiento administrativo establecido en cada una de las legislaciones estatales y municipales.

Ahora bien, en cuanto a la Responsabilidad Civil, el artículo 109 constitucional, no hace referencia de esta, sin embargo, el artículo 111 señala que “en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.” Así, para el autor Luis Humberto Delgadillo “...la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daño a los particulares.”¹¹⁵

Así mismo, “La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta del servidor público que obtienen un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Municipios, o a la de un particular; en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos.”¹¹⁶

Cabe mencionar, que de acuerdo a lo señalado en la Constitución General, las leyes de cada entidad federativa, determinaran los casos y

¹¹⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta Edición, editorial Porrúa, México 2001. p. 26.

¹¹⁵ Ibidem. p.37.

¹¹⁶ Castrejon García, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Segunda Edición. Éd.Cárdenas Celascos Editores, México, 2004, p. 177.

aquellas circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Como vemos, la Constitución General aunque señala que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba necesarios podrá denunciar cualquier acto citado anteriormente, no es suficiente, ya que, si algún ciudadano tiene conocimiento de que se pudiese estar cometiendo algún delito o ya se ha cometido, por su condición de ciudadano, no podrá tener las pruebas necesarias, sin embargo la autoridad que se señale para tal hecho, deberá tener la obligación de realizar la investigación correspondiente y determinar lo conducente.

Ahora bien, en cuanto a la Constitución del Política del Estado Libre y Soberano de México, también, determina para efectos de responsabilidades al servidor público como “a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.”¹¹⁷

En el caso de los servidores públicos municipales, el Maestro Reynaldo Robles Martínez señala que servidor público municipal: “es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal”¹¹⁸. Así tenemos que en el Estado de México, se rige para la conducta de los servidores públicos del Estado y de los Municipios la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual citaremos a continuación.

¹¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

¹¹⁸ Robles Martínez Reynaldo. Op. Cit. p. 299.

Como es de observarse, la responsabilidad de los servidores públicos ocurre cuando existe incumplimiento de éstos a los deberes y obligaciones que deben cumplir.

3.8.1 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

“La Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de”¹¹⁹:

I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal.

II. Las obligaciones en dicho servicio público.

III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativas, disciplinaria y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político.

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones.

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional.

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Ahora bien, en cuanto a los sujetos de esta Ley, señala a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los Poderes Legislativos y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen; así también quedan sujetos a esta ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenios por el Estado con la Federación o con los Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de

¹¹⁹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México. 2008.

servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

Las autoridades competentes para la aplicación de esta ley son: La legislatura del Estado, el Consejo de la Judicatura, la Secretaría de la Contraloría, la dependencias que el Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones se les otorgue, los Ayuntamientos y Presidentes Municipales, así como los demás órganos que determinen las leyes.

Esta ley, se encuentra conformada en seis títulos, el primero de ellos menciona las disposiciones generales, mismas que ya fueron señaladas y las cuales comprenden el objeto, sujetos y autoridades para la aplicación de esta ley. En el segundo título, regula las causas de responsabilidad política, el procedimiento de juicio político, y la sanción que le corresponde a éste, el cual consistirá en imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años, este es un autentico juicio, se juzga y se condena; de esta forma se define su distinción, con respecto a declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero o protección constitucional de ciertos servidores públicos, es decir, “se instaura para retirar la inmunidad relativa en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas relativas.”¹²⁰

En el título tercero encontramos a la responsabilidad administrativa disciplinaria, la cual tiene como objeto salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, de todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales; en este sentido se observa en la propia ley hace referencia a las autoridades aplicadoras de esta, en la que

¹²⁰ Exposición de Motivos, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de fecha 18 de Julio de 1994. www.legistel.gob.mx

señala en caso de los Ayuntamientos, serán quienes establecerán los órganos y sistemas respectivos para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el órgano de control interno municipal.

Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución del empleo, cargo o comisión,
- IV. Sanción económica;
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

En este caso, el municipio contará para el cumplimiento a lo señalado en esta Ley, con la Contraloría Municipal, como ya hemos visto, entre otras de sus funciones, es la encargada de vigilar la actuación de los servidores públicos municipales en el desempeño de sus obligaciones, ya que es la encargada de fincar la responsabilidad administrativa a los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, así como aplicar las sanciones determinadas por la ley de responsabilidades en comento.

Así también, en el título en comento de la ley en referencia, se cita el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que buscan reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijarán en cantidad líquida.

En el Título Cuarto, se incluye el registro patrimonial de los servidores públicos, a través de la manifestación de bienes de aquellos que según la ley tengan obligación de presentarla ante la Secretaría de la Contraloría del Estado; en el caso de los Municipios, tienen obligación de presentarla: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales o federales. Lo anterior, con el objeto de constituirlo como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito.

Por último se incluye el Título Quinto relativo a la remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por mala conducta, y el Título Sexto sobre la Indemnización o reparación de daños de los servidores públicos, mismo que ha sido derogado.

CAPÍTULO IV

EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS ATRIBUCIONES.

4.1 EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO.

“Por lo que se refiere a México, según lo ha establecido el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 constitucional, la autoridad gubernamental en el municipio encarna esencialmente en el ayuntamiento, que es la única forma de gobierno prevista en la norma constitucional.”¹²¹

De acuerdo con el Doctor Quintana Roldán, al hablar del gobierno municipal en México, señala que “el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía de un ayuntamiento, se encuadra doctrinariamente en el modelo de Comisión, si bien de carácter impropia. Es sistema de comisión porque el mandato Constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento (artículo 115, fracción I). Sin embargo, calificamos nuestro sistema de Comisión, como impropia o indirecta, porque, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios. Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir, por ende no se trata de una Comisión Clásica.”¹²²

Por su parte, la autora Teresita Rendón Huerta, nos dice que “El municipio mexicano asume la modalidad o la forma de gobierno municipal, consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado presidente municipal; y otro colegiado, deliberante, preponderantemente normativo, denominado ayuntamiento.”¹²³

¹²¹ Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit p. 28.

¹²² Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 206.

¹²³ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. p. 146.

4.2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO.

El marco jurídico del Municipio se integra por el conjunto de normas jurídicas de carácter federal, estatal o municipal, que van a regular la estructura, organización y funcionamiento del Municipio en México.

Así a nivel federal, el principal ordenamiento encargado de dar vida al Municipio, lo encontramos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a través de su artículo 115, en el que se detallan los aspectos estructurales de las municipalidades, así como sus facultades y prerrogativas.

En este sentido, el Doctor Quintana Roldán, señala en relación al tema que también encontramos, las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales, esto es, en esta categoría de ordenamientos legales “tenemos también una variedad de disposiciones que regulan la vida municipal. Así por ejemplo, podemos citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Población; Ley de Aguas Nacionales; Ley Agraria; Ley de Coordinación Fiscal y muchas más, que aluden al Municipio, ya para otorgarle facultades y obligaciones en determinadas materias, o en otros casos, para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales”¹²⁴. Además, en este orden de ideas, existen otros instrumentos jurídicos de carácter federal, estatal o municipal que afectan directamente a los Municipios como lo son: reglamentos de leyes, acuerdos, circulares, jurisprudencia Judicial y Administrativa, y convenios intermunicipales, bipartitas y tripartitas.

Ahora bien, cabe señalar, que en cada uno de los Estados de la Unión, como máximo ordenamiento interno tenemos a la Constitución local, que establece para el Municipio múltiples disposiciones. Al respecto, el Doctor Reynaldo Robles Martínez, señala que: “Los Estados tiene como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interno de su territorio y

¹²⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 140.

los derechos y obligaciones de su población, su propia Constitución local, la cual tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41.”¹²⁵

Así, en la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, en lo relativo al tema del Municipio, lo encontramos dentro del título quinto denominado del Poder Público Municipal, dedicado a regular aspectos de orden municipal: determina la base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado, el gobierno del Municipio, designación de los miembros del Ayuntamiento, atribuciones de los mismos, atribuciones del Presidente Municipal, entre otros.

Ahora bien, atendiendo a lo señalado en la Constitución General, en el artículo en estudio, fracción II, en el que establece que los municipios podrán aprobar diversos ordenamientos jurídicos, y toda vez que la Constitución Federal y Local contienen principios de carácter general, es decir, no explican a detalle aspectos específicos de la organización, funcionamiento, ni actividades concretas que debe realizar el municipio; en este sentido, el ordenamiento adecuado para regular al municipio, constituyen, sin duda las Leyes Orgánicas Municipales.

Ley Orgánica Municipal:

El Doctor Reynaldo Robles, la define como “El conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento, así mismo, estructura los órganos, unidades o dependencias, que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución.”¹²⁶

En el caso que nos ocupa, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo primero señala que “Esta ley es de interés público y tiene

¹²⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 186.

¹²⁶ Ibidem. p. 169.

por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.”¹²⁷

Como observamos, la Constitución Federal, la Local, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, constituyen el principal ordenamiento para regular la organización municipal, pero cabe destacar que no son los únicos, en el caso del Estado de México, existen otros relativos a tema en particular tales como: el Código Financiero del Estado de México y Municipios, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008, Ley de Bienes del Estado de México y municipios, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, entre otros.

A nivel municipal, la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, señala: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán establecer 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”; en este sentido encontramos al Bando Municipal y a los reglamentos municipales.

Bando Municipal:

“La palabra *Bando* deriva del verbo *Bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo.”¹²⁸

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Ayuntamientos serán los encargados de expedir y modificar el bando municipal, el cual deberá ser promulgado y publicado en la Gaceta Municipal por el Presidente Municipal para su debida obligatoriedad y vigencia, el día 5 de

¹²⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

¹²⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p.315.

Febrero de cada año, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Así, el artículo 161 de la ley referida, señala que el Bando Municipal regulará: Nombre y escudo del municipio; Territorio y organización territorial y administrativa del municipio; Población del municipio; Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; Servicios públicos municipales; Desarrollo económico y bienestar social; Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; Infracciones, sanciones y recursos; y las demás que se estimen necesarias.

En Tlalnepantla de Baz, el Bando Municipal, en su título primero, señala que “es de interés público, tiene por objeto establecer las normas generales básicas para orientar el régimen, de gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, hacia el bienestar social y el desarrollo humano del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en todo el territorio municipal.”¹²⁹

Reglamentos Municipales.

Los Ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones señaladas en la Constitución General, Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales.

“Consideramos que los reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.”¹³⁰

¹²⁹ Bando Municipal 2006-2009.

¹³⁰ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 317.

Los reglamentos municipales de acuerdo a su contenido en particular los podemos clasificar en “Internos, que atañen a la organización y estructura administrativa interna. Estos determinan el número, las facultades y funciones de las direcciones, departamentos, oficinas, etc., que son necesarios para el cumplimiento de sus tareas propiamente burocráticas; externos, los que se proyectan a la colectividad. Así por ejemplo, el reglamento de policía y tránsito, etc., éstos reglamentos que inciden en el ámbito externo y regulan conductas, relaciones y actividades de la vida comunitaria local.”¹³¹

Así, cabe destacar, que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deja amplia libertad en el ejercicio de la facultad reglamentaria al municipio, toda vez que señala que los “Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal”, sin limitar al municipio en número ni materia, en el caso que nos ocupa tenemos que en el Municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta, en el período de administración 2006-2009, con los siguientes reglamentos¹³²:

- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.
- Reglamento Interno de las Comisiones Edilicias.
- Reglamento Interno del Cabildo de Tlalnepantla de Baz, México
- Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tlalnepantla de Baz.
- Reglamento de Becas Municipales.
- Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio.
- Reglamento del Comité de Enajenación de Bienes Inmuebles y Muebles.
- Reglamento del Consejo Municipal del Transporte Público.
- Reglamento del Centro de Atención Empresarial.
- Reglamento del Comité Municipal de Atención Empresaria.
- Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos.

¹³¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p.146.

¹³² www.tlalnepantla.gob.mx/trnsparencia/reglamentos.asp

- Reglamento del Servicio Público de panteones.
- Reglamento general de condominio del Municipio.
- Reglamento municipal para el estacionamiento de vehículos automotores en la vía pública regulado por parquímetros.
- Reglamento para la Integración y funcionamiento del Consejo Municipal para la Prevención de las Adicciones.
- Reglamento para la protección a Personas con Discapacidad.
- Reglamento interior de la Comisión de planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, (COPLADEMUN).
- Reglamento Interior del sistema municipal de microcréditos.
- Reglamento Interno de trabajo del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
- Reglamento Interior OPDM.

Es de observarse que el Bando Municipal, los reglamentos, y las demás normas necesarias para su organización y funcionamiento, serán de conformidad a las previsiones de la Constitución Federal, la Constitución particular del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal, cuyo objetivo es establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración municipal.

4.3. EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO.

El gobierno del municipio, se deposita en el Ayuntamiento, de elección popular directa, según lo establecido en la Constitución Federal en su artículo 115, integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine su respectiva Ley Orgánica Municipal. No existiendo ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

“Cabe aclarar, que nuestro sistema de gobierno municipal es de Comisión impropia, por ende los integrantes del Ayuntamiento tiene status diferenciados. Uno de los integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo que

asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Otros, los regidores, tiene como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tienen como función representar los intereses de la municipalidad.”¹³³

Por lo que podemos decir que, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno a cuya decisión se someten los asuntos de la Administración Pública Municipal y está integrado, en el caso del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, por un Presidente Municipal, tres Síndicos y diecinueve Regidores, electos según los principios de mayoría relativa, y de representación proporcional, con las facultades y obligaciones que las leyes les otorgan.

4.4. INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que el Ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que la ley determine. Generalmente, el número de los integrantes del Ayuntamiento, depende del total de habitantes que se encuentren en cada municipio. Este criterio lo recoge la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que establece en el artículo 16, fracción IV, “Los ayuntamientos se integrarán con: un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.”

En esto sentido, Tlalnepantla de Baz, siendo un municipio con más de 500 mil habitantes, su Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, tres Síndicos, y diecinueve Regidores electos según el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

¹³³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 207.

Las formalidades y fechas en que se instalará el Ayuntamiento, son marcadas por las Leyes Orgánicas Municipales, en el caso del Estado de México, el día 17 de Agosto del último año de la gestión del Ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos constitucionalmente a ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, dicha sesión tendrá por objeto, que los miembros del Cuerpo Colegiado entrante, rinda protesta conforme a lo dispuesto por el artículo 144 de la Constitución Política local, esto es, “que al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen.”¹³⁴

El 18 de Agosto a las nueve horas, el ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del Ayuntamiento entrante, que hubieren rendido protesta de ley, cuyo Presidente Municipal hará la siguiente declaratoria formal y solemne: “Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio de ..., que deberá funcionar durante los años de ...”, a continuación se procederá a la suscripción de las actas y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros del Ayuntamiento y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes.

El Ayuntamiento en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su municipio. No obstante, los Ayuntamientos podrán acordar la celebración de sesiones en localidades del interior del municipio sin requerir autorización de la Legislatura.

¹³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México, 2008.

4.5 FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento como órgano colegiado “funciona en Pleno o en Comisiones, en Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de cabildo, en tanto que sus miembros se distribuyen en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla el ayuntamiento”¹³⁵. Este punto a tratar se analizará en forma breve, toda vez que en el capítulo anterior, ya se ha hecho referencia a la forma en la cual se encuentra organizado el Cabildo Municipal.

Como órgano deliberante, el Ayuntamiento deberá resolver los asuntos de su competencia; de acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, “Los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros, con asistencia de la mayoría de sus integrantes y los acuerdos que se tomen serán por mayoría de votos de sus miembros presentes.”¹³⁶

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

Las sesiones de cabildo serán presididas por el Presidente Municipal o por quien lo sustituya legalmente; se harán constar en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados, así como el resultado de la votación. Cuando las sesiones se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal, estos se harán íntegramente en el libro de actas, las cuales deberán ser firmadas en ambos casos por los miembros del Ayuntamiento, que hayan

¹³⁵ Valencia Carmona Salvador. Op. Cit. p. 166.

¹³⁶ Ley Orgánica Municipal. Op. Cit.

estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del Municipio; las actas, se les entregara copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo solicite en un plazo no mayor a ocho días.

4.6 DURACIÓN.

Actualmente, el periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, a pesar de que dicha disposición no aparece en la Constitución Federal, sino en las Constituciones estatales o sus respectivas leyes orgánicas municipales. Así, este principio es adoptado por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que establece: “Los ayuntamientos se renovaran cada tres años, iniciaran su periodo el 18 de Agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de Agosto del año de las elecciones para su renovación.”¹³⁷

Durante este periodo, el gobierno local en coordinación con las distintas áreas que integran la Administración Pública Municipal, tendrán la obligación, con base a lo establecido en las atribuciones que la ley le otorga a este ámbito de gobierno, desarrollar durante el tiempo previsto, sus tareas de manera organizada, eficiente, eficaz y responsable, que le permitan el máximo aprovechamiento de los recursos económicos y material a su cargo, con el objeto de satisfacer con oportunidad las demandas y necesidades que tiene la población en materia de obras y servicios públicos, los cuales se encuentran señalados en el Plan de Desarrollo Municipal que cada administración contempla como principales prioridades para el Municipio.

Desde mi punto de vista, el período de tiempo que duran en su encargo los gobiernos municipales, resulta insuficiente para atender las demandas ciudadanas, así como para dar cumplimiento a los programas y objetivos planteados al inicio de la administración en el Plan de Desarrollo Municipal.

¹³⁷ Ley Orgánica Municipal. Op. Cit.

Por lo que, se considera necesario la ampliación del periodo de gestión de los ayuntamientos, en este caso, solamente hace falta reformas de orden local; ejemplo de esto, lo encontramos en el “Estado de Coahuila, mediante modificaciones el día 13 de Octubre de 2001 a su constitución interna, estableció el término de cuatro años de gestión de sus ayuntamiento, según lo prevé la fracción III del artículo 158-K del ordenamiento que señala:

Artículo 158-K. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la ley de la materia.

El ayuntamiento se conformará de acuerdo con las bases siguientes:

I. Sus integrantes serán electos en la forma que establezca la ley de la materia.

II. Se prohíbe la reelección en los términos del último párrafo del artículo 30 de esta Constitución.

III. Se renovará en su totalidad cada cuatro años.

IV a VII..... ”¹³⁸

Como observamos, los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo o bien, la ampliación de los periodos de sus ayuntamientos, sin que se requiera una reforma al artículo 115 Constitucional.

Ahora bien, el Maestro Quintana Roldán, en relación a este punto señala: “Sin duda una de las polémicas más actuales en materia municipal es el tema de la posible reelección inmediata de los ayuntamientos o en su caso la ampliación del periodo de gestión de éstos, que es actualmente de manera general el de tres años. El primer caso, esto es el relativo a la reelección, ameritaría una reforma al texto del artículo 115 Constitucional en donde se señala la imposibilidad de reelección inmediata.”¹³⁹

¹³⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 332-333

¹³⁹ Idem.

Esto es, según lo establece el artículo en comento, “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos par el periodo inmediato”.

En este sentido, los representantes populares a los que hacemos alusión, encuentran coartada la posibilidad de registrarse como candidatos a alcaldes, y se ven obligados a interrumpir su experiencia en la gestión municipal cada tres años.

Por lo que, es necesario permitir la reelección inmediata de los miembros de cabildo, eliminando del texto constitucional la redacción que prohíbe la reelección, es decir, que se permita para un solo periodo inmediato; que sea viable solo en el caso de que se trate de un cargo distinto al que se sustentaba, o que sólo sea factible en el caso de los síndicos y regidores únicamente.

En este punto, la reelección debería ser vista como un reconocimiento al desempeño y la eficacia de las autoridades electas por la ciudadanía. Con esto, permitiría no sólo disminuir el costo del aprendizaje de los representantes populares, sino capitalizar la experiencia no sólo en el círculo de la administración, sino también en el campo de lo político; ya que se considera que en cada renovación del gobierno municipal, se pierde la experiencia y capacidad de muchos servidores públicos, quienes son removidos y substituidos de sus cargos por gente que no cuenta con la experiencia necesaria. Además de ello se debe considerar la falta de continuidad de la aplicación de planes y programas de trabajo, toda vez que al ingresar cada nuevo Ayuntamiento se establecen nuevas directrices, eliminando, en algunos casos, por completo todas aquellas acciones de gobierno que estuvieron vigentes en la administración saliente, sin importar el beneficio que representaran o representaban para la colectividad.

Sin duda este tema debe ser analizado no en forma aislada, sino con el objeto de dar mayor continuidad y permanencia a los programas de gobierno y disminuir el costo de aprendizaje de cada administración, por lo que debe revisarse a la luz de la reelección inmediata en el ámbito municipal. Considero que si se elimina la disposición del 115 que prohíbe la reelección, con esta reforma se abriría la posibilidad de administraciones municipales de seis años, sin la necesidad de ampliar el periodo de gobierno, y con la ventaja de que la ciudadanía pueda evaluar a los tres años de una administración su gestión y con su voto decidir si continúa o no, esto es, se considera la posibilidad de reelegir por un periodo igual al del Ayuntamiento saliente, o bien, se analice ampliar el tiempo que dura en su encargo el gobierno municipal y por ende la administración pública municipal.

4.7 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, establece al Municipio las atribuciones que le competen, y en este sentido, de ella emanan las atribuciones establecidas en la Constitución Local y las Leyes Orgánicas Municipales.

Ahora bien, es menester mencionar el concepto de atribución, por lo que la autora Rendón Huerta Barrera Teresita establece: “Es el otorgamiento de una porción de competencia, que el orden jurídico prevé a favor de un órgano.”¹⁴⁰

Así, el maestro Rafael I. Martínez Morales dice: “Atribuciones o Cometidos, son las tareas que el estado decide reservarse por medio del orden jurídico, los cuales están orientados a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público, tendiente a alcanzar sus fines.”¹⁴¹

¹⁴⁰ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 180.

¹⁴¹ Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo, 1er Curso. Ed. Oxfon. México, 2004. p. 40.

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga, señala en relación a la atribución del Estado que esta es: “La actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar sus fines estatales.”¹⁴²

Ahora bien, en el tema que nos ocupa, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señala en su artículo 122:

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

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

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.¹⁴³”

Así, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en términos generales las siguientes atribuciones:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

¹⁴² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edición 43ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2003. p.14.

¹⁴³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Op. Cit.

- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;
- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;
- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

- Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos.
- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;
- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;
- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación.

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

- Trasladar, por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados contaminantes finales.
- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- Editar, publicar y circular la “Gaceta Municipal” órgano oficial para la difusión de los acuerdos de carácter general.

- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

Como observamos, los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñaran facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

“En base a las facultades señaladas, podemos concluir que el Ayuntamiento, como órgano de colegiado, es la autoridad superior del Municipio.

Ahora bien, para el cumplimiento operativo y jerarquizado de la amplia gama de funciones que se derivan de su actividad, la ley establece diversos cargos que ocupan los miembros del ayuntamiento: Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros auxiliares, con atribuciones específicas.”¹⁴⁴

4.8. FUNCIONES Y FACULTADES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

En este punto es importante señalar el concepto de funciones y facultades, por lo que en este caso, para la autora, Rendón Huerta Barrera Teresita, el Término “funciones” en su forma verbal, “funcionar”, quiere decir llevar acabo, actuar, ejecutar. Función, pueden identificarse las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El

¹⁴⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 212.

desarrollo de las funciones se encomienda a los diferentes órganos del Estado.”¹⁴⁵

Así, la misma autora señala, que facultad, es “el margen de actuación que tiene una entidad pública, dentro del ámbito jurídico.”¹⁴⁶

Por su parte el maestro Gabino Fraga, señala en cuanto a las “funciones del estado: El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.”¹⁴⁷

Ahora bien, el maestro Martínez Morales, nos dice, en cuanto al término “Facultad, es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.”¹⁴⁸

Así continua el autor, en cuanto a las funciones del Estado: “función significa, cumplimiento a algo, de un deber. Las funciones son los medios que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines.”¹⁴⁹

4.8.1 El Presidente Municipal.

El Presidente Municipal, como primer autoridad local, deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores del Ayuntamiento; en forma resumida y de acuerdo a lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política del

¹⁴⁵ Rendó Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p 180.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 26.

¹⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, 1er Curso. Op. Cit. p. 40.

¹⁴⁹ Ibidem, p.180

Estado Libre y Soberano de México, así como en el artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal establece como sus principales atribuciones las siguientes:

- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado;
- Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva;
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.
- Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales;
- Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;
- Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento;
- Presidir las comisiones que la ley le asigne o el ayuntamiento.
- Vigilar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio.
- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales.
- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa.

- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.
- Presidir las comisiones que la ley le asigne o el ayuntamiento.
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos.
- Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Una de las funciones más importantes y trascendentes del Ejecutivo Local, es la establecida en la Constitución Federal y por consecuencia en los ordenamientos locales, toda vez que, tendrá a su mando la policía preventiva municipal, esto es, se encontrará a su cargo la seguridad e integridad de la ciudadanía.

Ahora bien, para el autor Robles Martínez, el Presidente Municipal desempeña sus atribuciones, según tres funciones que son: a) Como representante político del Municipio, b) Como presidente o líder del cabildo, o c) Como jefe o titular de la administración pública.¹⁵⁰

Como vemos, en el Ejecutivo Local, se depositan una gran cantidad de atribuciones, lo que representa una seria desproporción de funciones en relación con los demás integrantes del Ayuntamiento; sobre todo si tomamos en cuenta que el Cabildo Municipal es un órgano colegiado, cuyas decisiones se aprueban por mayoría de votos de sus integrantes.

¹⁵⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. 307.

Esta excesiva concentración de poder en una sola persona representa un grave problema en contra del proceso democratizador que se está dando en el país. Por lo que, es necesario una redistribución de competencias entre los miembros del Ayuntamiento, con el fin de evitar subordinación entre estos, a cambio de beneficios económicos, como podría ser el caso de síndicos, o bien, de regidores.

4.8.2 Los Síndicos.

Actualmente, son aquellos que forman parte del Ayuntamiento, electos popularmente, encargados de defender los intereses municipales, en especial los de carácter patrimonial, así como la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezca el ayuntamiento. Los síndicos tienen las atribuciones establecidas, en el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, y son las siguientes:

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueran parte; así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante carta poder u oficio para la debida representación legal y jurídica de los Ayuntamientos; pudiendo convenir en los mismos;

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;

VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización;

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Ahora bien, como vemos, entre las principales funciones del Síndico, encontramos la de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los cuales éstos fueren parte; así como la inspección y vigilancia de la hacienda pública municipal, mismo que le compete al Ayuntamiento, por

conducto del síndico, en el caso, Tlalnepantla de Baz, es un municipio que cuenta con tres síndicos (uno de mayoría relativa y dos de representación proporcional), por lo que, tenemos que, el primero de ellos se ocupa de los ingresos, el segundo de los egresos y el tercero síndico, lo relativo al patrimonio municipal.

4.8.3 Los Regidores.

“El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa como los de representación proporcional”¹⁵¹, este punto se tratará en el último apartado de este capítulo, ahora bien, es menester mencionar sus principales atribuciones, las cuales se encuentran, en el caso del Municipio que nos ocupa, establecidas en el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y son las siguientes:

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

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;

¹⁵¹ Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. p. 227.

V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Como vemos, los regidores son representantes populares, electos en forma directa, cuya función principal es la de presidir la comisión que le asigne el Ayuntamiento, el nombramiento a tales comisiones de las cuales forma parte, tiene como objeto vigilar el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Por lo anterior, podemos señalar, que “el Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.”¹⁵²

Cabe destacar, que aunque la ley les asigna a los síndicos y regidores de representación proporcional las mismas atribuciones que a los regidores de mayoría, no obstante a esto, la realidad es otra, debido a que se consideran con una mayor jerarquía aquellos que obtuvieron mayor número de votos; como vemos, los regidores de representación proporcional no ejerce en la práctica acciones de gobierno sino son solo un canal de expresión y de participación de las fuerzas políticas del Municipio ya que solo se convierte en representantes minoritarios, pues ni por coalición ni por ninguna otra circunstancia, pueden representar mas del cuarenta y nueve por ciento de los integrantes del Ayuntamiento. Lo anterior inhibe el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado ya que el partido que gana la presidencia

¹⁵² Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 267.

municipal, puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin necesidad de construir censos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el Cabildo.

4.9. PRINCIPIOS COMPLEMENTARIOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Se han establecido en la Constitución Política Mexicana, algunos principios que pudiéramos calificar de complementarios para el municipio, pero que son determinantes para su organización o han ganado importancia para su funcionamiento. Tales principios complementarios se refieren a los siguientes aspectos: prohibición de los Ayuntamientos, suplencia o revocación de los miembros del Ayuntamiento, desaparición y suspensión del Ayuntamiento, y aplicación en los ayuntamientos de la representación proporcional.

4.9.1 La Prohibición de los Ayuntamientos.

Los Ayuntamiento para el ejercicio de sus atribuciones, necesitan en algunos casos, autorización de la Legislatura o la Diputación Permanente, como lo establece la Ley orgánica Municipal del Estado de México, en su caso para:

- I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;
- II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 10 de esta ley;
- III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;

V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;

VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;

VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

Por lo anterior, observamos que su finalidad es el proteger principalmente el patrimonio municipal, esto es, en aquellos casos en los que se realicen las actividades ya descritas, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento.

Aunque en la actualidad, es necesario establecer en el caso de la Legislatura, un mayor control de estas, toda vez que a los Ayuntamientos, en algunas ocasiones se quedan con las deudas que contrataron los Ayuntamientos salientes, y esto imposibilita su gestión, ya que tienen que cubrir esas obligaciones no contratadas por ellos, y quienes se ven perjudicados son principalmente la población, en virtud de que se refleja en la obra y servicios públicos.

4.9.2. Suplencia de los miembros del Ayuntamiento.

Los integrantes del Ayuntamiento necesitan licencia del mismo, para separarse temporal o definitivamente del ejercicio de sus funciones, según queda establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las faltas de los integrantes del Ayuntamiento podrán ser temporales o definitivas, siendo las primeras aquellas que no excedan de quince días, o que excediendo este plazo, sean debido a causa justificada.

Por lo que respecta, en caso de falta del Presidente Municipal, las cubrirá el primer regidor, y en ausencia de éste, el que le siga en número.

Las faltas de los Síndicos serán suplidas por el miembro del Ayuntamiento que éste designe, cuando sólo haya un Síndico; y cuando haya más de uno, la ausencia será cubierta por el que le siga en número, en el caso del Municipio de Tlalnepantla de Baz, se cuenta con tres Síndicos.

Ahora bien, las faltas de los regidores se cubrirán, cuando no excedan de ocho días y haya el número suficiente de miembros que marca la ley para que los actos del Ayuntamiento tengan validez; cuando no haya ese número, o las faltas excedieran el plazo indicado, se llamará al suplente respectivo.

Así mismo, para cubrir las faltas absolutas de los miembros del Ayuntamiento, serán llamados los suplentes respectivos. Si faltase también el suplente para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura, a propuesta del Ejecutivo, designará los sustitutos.

4.9.3 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos.

Con la reforma constitucional del artículo 115, fracción I, el 3 de febrero de 1983, se instauraron las figuras de desaparición y suspensión de Ayuntamientos, así como las figuras de revocación o suspensión del mandato de alguno de sus miembros.

En este sentido, en el propio texto constitucional se prevé dos supuestos o hipótesis de carácter colectivo y dos de tipo individual. “Esto es, la suspensión de ayuntamientos y la declaración de su desaparición, tienen

efectos colectivos; la revocación y la suspensión de algunos de los miembros del ayuntamiento, resultan medidas de tipo individual.”¹⁵³

Así tenemos que la Desaparición de Ayuntamientos “es el acto por el cual el Congreso local declara desaparecido un Ayuntamiento, es una resolución de carácter declarativo porque se concreta a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho. Es decir, el Congreso local tan sólo constata una situación de hecho, de manera que el Ayuntamiento no desaparece en virtud de una declaratoria del Congreso, sino que deja de existir por estar imposibilitado para cumplir de manera normal.”¹⁵⁴

Ahora bien, en cuanto a la suspensión de los ayuntamientos es un acto constitutivo, “y por consecuencia, sus efectos serán sancionadores para reconstruir el orden constitucional del Municipio.”¹⁵⁵ Es decir, en este supuesto, el Congreso Local deberá comprobar una serie de circunstancias realizadas por el Ayuntamiento para proceder a suspenderlo; las causas para este proceso deberán ser de forma colegiada, entiéndase, del Ayuntamiento en su conjunto.

Es menester mencionar, que la Constitución Federal en su artículo 115 establece “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 convenga”.

Ahora bien, en este sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 44, señala que son motivo de suspensión de un ayuntamiento o alguno de sus miembros las siguientes causas graves:

¹⁵³ Quintana Roldán Carlos F. Op. Cit. p. 351.

¹⁵⁴ Fernández Ruíz Jorge. Op. Cit. p. 166.

¹⁵⁵ Quintana Roldán Carlos F. Op. Cit. p. 352.

Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:

I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;

II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;

III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;

IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

Así también, en el mismo ordenamiento antes referido, en el artículo 45, señala que son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:

Artículo 45.- Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:

I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;

II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;

III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;

IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;

V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;

VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran entre sus 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.

En este sentido, la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, señala que entre las facultades de la legislatura, es el Designar, como bien lo establece la Constitución Federal, de entre los vecinos del municipio, a los Consejos Municipales, pero cabe destacar que esta será a propuesta en terna del Gobernador del Estado.

La inclusión de estas figuras a nivel constitucional y el establecimiento de un procedimiento mínimo que incluye el derecho de audiencia y defensa puede interpretarse como una garantía jurídica para las autoridades municipales, en lo individual o en su conjunto, contra las decisiones personales de los Ejecutivos estatales; sin embargo existe un problema sobre la falta de

algunas directrices sobre lo que debiera entenderse “causas graves” y dejarlo a amplia discrecionalidad de las legislaturas estatales.

“El texto constitucional, estimo, debe señalar con precisión aquellas causas que el Constituyente estime “tan graves” que hagan necesarias las medidas extremas de desaparición, suspensión o revocación; y de no ser así, al estar esta facultad en manos del poder de los Estados se deja sin salvaguarda constitucional la estabilidad y permanencia política de los Ayuntamientos y de sus integrantes.”¹⁵⁶

4.9.4. La revocación de los miembros del Ayuntamiento.

“La figura de la revocación del mandato, puede considerarse como una figura de carácter reconstitutivo del orden jurídico como una causal relativa al no cumplimiento de los requisito de elegibilidad”¹⁵⁷.

En ese sentido, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 46 establece las causas por las cuales a los miembros del los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato:

Artículo 46.- A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:

I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;

II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;

III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;

¹⁵⁶ Idem. p.363.

¹⁵⁷ Fernández Ruiz Jorge. Op. Cit. p. 168.

IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;

VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

En este apartado es menester mencionar, que se existe una amplia diferencia entre la suspensión y la revocación del mandato estriba en que la primera podría considerarse temporal, y la segunda como una remoción definitiva.

Por lo anteriormente citado, según la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley Orgánica Municipal, se requiere que la Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

“Finalmente, creemos que la democracia municipal reclamará en el futuro la intervención más amplia de la ciudadanía en estas decisiones vitales para los ayuntamientos. Por eso estimamos que otro elemento que es aconsejable incluir en la norma constitucional es el vecinal, esto es, la participación de los vecinos directamente afectados a la obligación para el órgano legislativo local de realizar una auscultación entre ellos para conocer la opinión general del municipio; es así como se procede con éxito en otras latitudes en las que se utiliza el *recall* (posibilidad de destituir a un funcionario municipal por acción popular), u otros mecanismos de participación de electorado que coadyuven a su madurez cívica.”¹⁵⁸

Así, para el maestro Quintana Roldán señala: “Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional fueron sustanciales, pues apoyan y robustecen la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases generales para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de ayuntamientos.”¹⁵⁹

4.9.5 La representación proporcional en los municipios.

“Otro principio que ha tenido gran influencia en la integración de los ayuntamientos ha sido la representación proporcional, que se introdujo por reforma constitucional del 6 de Diciembre de 1977, ampliándose por modificación del 6 de febrero de 1983. Con esta medida se propició el pluralismo político en el seno de los ayuntamientos.”¹⁶⁰

En este sentido, la Constitución Política Federal en su artículo 115, fracción VIII, primer párrafo, señala que “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”

¹⁵⁸ Valencia Carmona Salvador. Op. Cit. p.172.

¹⁵⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 362.

¹⁶⁰ Valencia Carmona Salvador. Op. Cit. p. 172.

En este tenor, la Constitución Local establece que “Los ayuntamientos se integrarán por un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva”.

Así acontece en Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 16, lo siguiente:

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

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes.
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más 500 mil y menos de un millón de habitantes; y
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional,

cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.”¹⁶¹

Como observamos, y de acuerdo con el Código Electoral del Estado de México, establecido en el artículo 24, fracción I.- Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoría; II.- Los ayuntamientos se integrarán conforme a criterios poblacionales.”¹⁶²

“Sabemos que lo que se pretendió fue implementar un sistema mixto con predominio de mayoría relativa con representación minoritaria, principio que hace prevalecer el funcionamiento de un sistema de mayoría relativa con participación de las minorías, pero sin que éstas en ningún momento, y sea por coalición o por cualquier otra circunstancia, puedan representar más del cuarenta y nueve por ciento de los integrantes, ya que la finalidad no es que gobiernen las minorías, sino darles canales de expresión y de participación.”¹⁶³

En este orden de ideas, el artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dice:

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

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

En este sentido, le autor Robles Martínez Reynaldo, dice “La elección por mayoría relativa es la designación que se hace a través de la votación popular y directa, mediante la cual resulta triunfadora la planilla que alcanza el

¹⁶¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

¹⁶² www.legistel.edomex.gob.mx

¹⁶³ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 306.

mayor número de votos, independientemente del porcentaje que obtenga. Las regidurías que debían ser de representación proporcional, de hecho se convierten en regidurías de representación minoritaria.”¹⁶⁴

Como observamos, la designación de mayoría relativa, se hace a través de la votación popular y directa, mediante la cual resulta triunfadora la planilla que alcanza el mayor número de votos y se le respeta su planilla completa, integrada por Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, independientemente del porcentaje que obtenga, es decir, el partido político que gana la elección en el municipio gana todo, ya que gana la mayoría de los puestos en el Ayuntamiento; la designación de representación proporcional se hace a aquellos partidos que obtiene minoría, se les otorga un porcentaje de regidurías de acuerdo al número de votos obtenidos en urnas electorales, es decir, aquellos partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local; en el Estado de México también se designa uno o dos Síndicos por representación proporcional.

Ahora bien, entre los principales requisitos que se tienen para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, y de acuerdo a lo establecidos en el artículo 24, del Código Electoral del Estado de México¹⁶⁵, son los siguientes: a) No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa; b) Los partidos Políticos, deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios o en coalición en, por lo menos, cincuenta municipios del Estado; y c) Para los efectos del inciso anterior, se requiere adicionalmente, que los partidos políticos obtengan al menos el 1.5% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate.

Es menester señalar, que la Constitución Federal, nunca ha hecho referencia a la creación de la figura de regidores de minoría, ó en su caso que

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Código Electoral del Estado de México.

los ayuntamientos se integrarán con regidores de mayoría relativa y regidores de representación proporcional.

“A mi entender, el establecer el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, significa que todos los regidores deben ser electos por ese sistema y no sólo algunos regidores que “completen” la integración del ayuntamientos. Desde el punto de vista gramatical, la expresión que se emplea en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tiene duda. Introducir este principio significa: establecer este sistema y no sólo que algunos de los integrantes del cuerpo colegiado se nombre por él y los otros se nombren por mayoría relativa.

La representación proporcional no se da cuando el cargo es desempeñado por una sola persona, caso de los presidentes municipales y síndicos, que por su propia naturaleza, tienen que ser electos mediante el sistema de mayoría relativa.”¹⁶⁶

“En este sentido, las leyes electorales estatales han tergiversado otro elemento de la proporcionalidad. Además de establecer de antemano cuotas de asignación de un determinado número de regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional, lo que anula de entrada la proporcionalidad, en una distribución de estas últimas han adoptado métodos que nada tienen que ver con el principio del sistema representación proporcional; al contemplar, de entrada, la asignación de una regiduría a cada uno de los partidos políticos que cumplieron con los requisitos contemplados en la ley (haber obtenido un porcentaje mínimo de la votación total sufragada en el municipio). Este elemento lo encontramos en una buena parte de los códigos electorales, con lo que anula completamente el sentido de la proporcionalidad.”¹⁶⁷

Por lo anterior, será necesario eliminar la excesiva representación que puede llegar a tener un solo partido político en el Ayuntamiento, ya que por el sólo hecho de haber ganado las elecciones locales, el partido triunfador de los

¹⁶⁶ www.juridicas.unam.mx. Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, Blanca M. Acedo

¹⁶⁷ Idem.

comicios tiene asegurada la mayoría en el Ayuntamiento. Lo que en la práctica representa dejar a un lado la “supuesta” pluralidad de las fuerzas al interior de ese órgano colegiado.

En este orden de ideas, se requiere buscar nuevos mecanismos para que se dé en el seno del Ayuntamiento un mayor equilibrio, en este sentido, será necesario elevar a rango constitucional que todas las regidurías sean de representación proporcional, incluyendo los Síndicos municipales. O bien, que no sean electos los Regidores por la planillas, sino electos por el voto libre, directo y razonado de la población municipal, esto es que sean electos individualmente, propiciando de esta manera que la población este realmente representada por ciudadanos que se consideren que cuentan con las capacidades suficientes para salvaguardar los intereses de su comunidad, es decir, que se garantice una mayor equidad entre votos y cargos de representación popular en el Ayuntamiento.

La propuesta es eliminar la elección por planillas y que los regidores sean electos a través de distritos uninominales en los que se dividiría el municipio, y solo al partido mayoritario se le asigne el cargo de Presidente Municipal y el primer Síndico. En el caso de los Municipios del Estado de México o en aquellos municipios en donde existen tres Síndicos, se estará a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, de acuerdo a la totalidad de la población del municipio.

Este modelo de elección puede ser incorporado en las leyes orgánicas o en las legislaciones electorales sin la necesidad de una reforma a la Constitucional federal.

Propiciando con ello que en el Cabildo Municipal estén representadas las principales fuerzas políticas de la localidad y se ejerza un sistema de frenos y contrapesos que limiten la actuación del Presidente Municipal.

El objetivo que se pretende en esta propuesta de reforma es, por un lado, fortalecer el papel de los regidores en el cabildo y por otro, crear un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y estos; automáticamente se fortalecería su papel de los regidores y su capacidad de decisión, para fortalecerlos como gestores de los intereses de un grupo determinado de la población.

CONCLUSIONES

1. Uno de los antecedentes más importantes, en lo que se refiere al marco jurídico en nuestro país y que reguló por primera vez a lo que hoy conocemos como Municipio, fue la Constitución de Cádiz en 1812.
2. El Municipio Libre, fue uno de los postulados revolucionarios más importantes, donde se pugnaba la supresión de los jefes políticos y una nueva organización política del país.
3. Aunque la mayoría de nuestras constituciones hicieron alusión al Municipio, no es sino hasta la Constitución de 1917, en dónde se consolida el Municipio, quedando como precepto rector el artículo 115 Constitucional; dicho artículo ha sido reformado once veces, destacando la reforma de 1983 que de manera integral cambia este artículo, asegura al Municipio la libertad política, económica, administrativa y de gobierno.
4. México es un Estado Federal, compuesto por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación; los Estados a través de sus legislaturas organizan y regulan a los Municipios, dotándoles de atribuciones que fijan las leyes orgánicas municipales.
5. El municipio de Tlalnepantla de Baz, estuvo en un principio habitado por dos pueblos, el Otomíe y el Chichimeca, el municipio surge con la fundación del monasterio de los franciscanos de Corpus Christi, mismo que se instaló en medio de las dos tierras de Tenayohcan y Teocalhueyacan, de ahí que Tlalnepantla en lengua náhuatl signifique tierra de en medio o en medio de las dos tierras.
6. Tlalnepantla de Baz, se encuentra ubicado en el Estado de México, es uno de los municipios más poblados y más importantes del país, sus

principales aspectos económicos, políticos y sociales desempeñan una función estratégica en el desarrollo nacional y estatal debido a su localización geográfica y progreso industrial.

7. Los partidos políticos son el eje central de la vida pública y política, son el medio para ocupar cargos de elección popular, representan corrientes de opinión de la ciudadanía. Se busca que a través de los partidos políticos encause un gobierno municipal plural, organizado, eficiente, que su misión primordial sea lograr el bienestar de la población.
8. El gobierno y la administración municipal en México se materializa a través de un órgano colegiado, denominado Ayuntamiento, electo popularmente.
9. El Ayuntamiento, para el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública que acuerde cabildo a propuesta del Presidente Municipal, mismas que estarán subordinadas al ejecutivo local.
10. La Administración Pública Municipal debe contar con un mínimo de dependencias, entre las que encontramos al Secretario del Ayuntamiento y Tesorero Municipal, así como al Contralor Interno.
11. Los titulares de las dependencias administrativas, acordarán directamente con el Presidente Municipal, y conducirán sus actividades en forma programada con base a las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal, cabe señalar, que estos, tienen asegurado el cargo sin tomar en cuenta su capacidad o experiencia en el ramo que se les asigna, toda vez que son propuesta del Ejecutivo Local, y ratificado su nombramiento por el Ayuntamiento, el cual en mayoría representa al partido político del Presidente Municipal.

12. Se propone para mejorar el funcionamiento de la Administración Municipal, se requiere que el personal encargado de las dependencias municipales, tengan los conocimientos suficientes para desempeñar la función encomendada, esto es, se elijan a través de una rigurosa selección, en función a sus méritos profesionales o experiencia, toda vez que en general se elige a personas poco capacitadas para el puesto, en algunos casos, se omiten los requisitos mínimos que señala la Ley Orgánica Municipal, por lo que se requiere que tales funcionarios cuenten con un cierto grado de estudios coherente con el rango del número de habitantes del Municipio.
13. En el caso del Contralor Municipal, al ser propuesta del Presidente Municipal, y de acuerdo a las atribuciones que realiza, es necesario buscar nuevos mecanismos de designación, a efecto de que pueda cumplir de una manera más libre sus funciones, esto es, que sea elegido a propuesta de los integrantes del Ayuntamiento o bien, a través de una terna elegida por cada una de las fracciones de los partidos políticos.
14. La Constitución Federal establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y los recursos que la integran serán ejercidos en forma directa por el Ayuntamiento, por lo que sin ella, no sería posible cumplir con los objetivos de este, ni tampoco satisfacer las demandas ciudadanas, relativas a servicios públicos, desarrollo económico y social, obras públicas, desarrollo urbano, así como la atención a los diferentes intereses de la comunidad como lo son cultura, educación, deporte, entre otros.
15. La Hacienda Pública Municipal es la actividad financiera por medio de la cual el Municipio obtiene los ingresos que recibe a través de la Tesorería Municipal, derivado de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, de las participaciones federales y los ingresos que se generen por la prestación de los servicios públicos.

16. El Municipio no sólo se considera la célula básica de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados, sino además representa el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población y cuya tarea principal es la satisfacción de las necesidades más elementales de la sociedad, los servicios públicos.
17. La prestación de los servicios públicos, representa la máxima expresión de la capacidad técnica, administrativa y financiera con que cuenta un municipio, esto es un indicativo para evaluar al Gobierno Municipal. La prestación de los servicios públicos puede ser de forma directa, a través de una dirección o dependencia subordinada al Ayuntamiento, e indirecta, la cual es una opción cuando los municipios no cuentan con los recursos económicos, técnicos o humanos para prestar el servicio público.
18. La selección de las formas o modalidades de prestación de servicios públicos, debe determinarse de acuerdo a las capacidades técnicas, humanas y financieras y con las características específicas del municipio. La colaboración entre el Municipio y el Estado, o bien, la asociación entre municipios deben de impulsarse, en virtud de que son útiles para resolver problemas comunes.
19. En cuanto a la participación privada de los servicios públicos, es necesario evaluar los costos y beneficios, ya que no se trata de que se desprenda de sus obligaciones, sino de que encuentre un apoyo y vea como un complemento a la empresa privada.
20. El Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio, en el cual someten los asuntos de la Administración Pública Municipal, integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine las leyes

orgánicas de los estados, con las facultades y obligaciones que los ordenamientos legales les otorgan.

- 21.El Ayuntamiento funciona en pleno como cuerpo colegiado en sesiones de cabildo, y en comisiones en las que se distribuyen sus integrantes para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla la Administración Municipal.
- 22.Las sesiones de cabildo, así como las sesiones de comisiones de gobierno, son públicas, sin embargo, no existe una adecuada difusión para la población, por lo que se requiere buscar mecanismos de difusión, ya sea a través de medios electrónicos, periódicos locales, entre otros; con la finalidad de dar a conocer las funciones que realizan los representantes populares como lo son los Síndicos y Regidores.
- 23.Es indispensable incrementar mecanismos para fortalecer la participación ciudadana en el municipio, fundamentado en el esfuerzo conjunto y de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, manteniendo una visión integral y estratégica que atienda las necesidades, demandas y propuestas que la sociedad plantea, de esta manera se garantiza el manejo transparente de los recursos en beneficio de quienes más lo necesiten.
- 24.Los requisitos previstos para ser miembro del Ayuntamiento establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, han hecho que los partidos políticos, al momento de integrar sus planillas de Síndicos y Regidores, propongan a personas con una mínima preparación académica; propiciando que en el ejercicio de sus funciones al seno del Ayuntamiento no cuenten con la capacidad necesaria de cuestionar y analizar los acuerdos propuesto por el Presidente Municipal, ocasionando que los Síndicos y Regidores únicamente sean un instrumento que avalen las decisiones del Ejecutivo Local.

25. Por lo que se requiere se analice la posibilidad de incrementar los requisitos establecidos en la Constitución local para ser miembros del Ayuntamiento, esto es, contar con un mínimo de estudios a nivel medio superior o superior, atendiendo a número de habitantes del Municipio.
26. Actualmente el periodo de gobierno de los Ayuntamientos es de tres años, aunque dicha disposición no se encuentra contemplada en la Constitución Federal, sino en las Constituciones Locales o en sus respectivas leyes orgánicas municipales.
27. El tiempo que duran en su encargo los gobiernos municipales resulta insuficiente para dar cumplimiento a los programas y metas establecidos al inicio de la administración en el Plan de Desarrollo Municipal. Es necesario ampliar el periodo de gestión, o bien, permitir la reelección de los Ayuntamientos, por lo que en el primer caso, solo se requiere reforma de orden local, esto es en la Constitución Estatal, sin que sea necesario reformar al artículo 115 Constitucional.
28. Ahora bien, en cuanto a la reelección para el periodo inmediato, debería ser vista como un reconocimiento al desempeño y la eficacia de las autoridades, con la finalidad de disminuir el costo de aprendizaje de los representantes populares, esto es, se mantendría la experiencia no sólo en el campo político, sino también en la administración pública municipal, ya que en cada renovación del gobierno municipal se pierde la experiencia de quienes son removidos y sustituidos por gente que no cuenta con la experiencia necesaria. En este caso, se requiere reforma al artículo 115 Constitucional, con ello se abriría la posibilidad de administraciones municipales de seis años, sin la necesidad de ampliar el periodo de gobierno, con esto, la ciudadanía podría evaluar a la administración municipal su gestión y con su voto decidir si continua.

29. En el Presidente Municipal se deposita una gran cantidad de atribuciones, lo que representa una desproporción con los demás integrantes del Ayuntamiento, si tomamos en cuenta que éste es un órgano colegiado, cuyas decisiones se aprueban por mayoría de votos; por lo que es necesaria una redistribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica Municipal, a fin de evitar subordinaciones entre ellos.
30. Los Síndicos y Regidores se distinguen por el orden numérico y según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Cabe destacar que en la Constitución Federal nunca se ha hecho referencia a la creación de Síndicos o Regidores de minoría, o en su caso de Síndicos y Regidores de mayoría relativa, y Síndicos y Regidores de representación proporcional.
31. En cuanto a los Regidores de Representación Proporcional son los representantes populares de las minorías electorales, son sólo un canal de expresión y de participación de las fuerzas políticas del Municipio, pues ni por coalición ni por ninguna otra circunstancia, pueden representar más del cuarenta y nueve por ciento de los integrantes del Ayuntamiento. La ley les asigna las mismas atribuciones que a los regidores de mayoría.
32. La designación de la mayoría relativa, se hace a través de la votación popular y directa, mediante la cual resulta triunfadora la planilla que alcanza el mayor número de votos y se le respeta su planilla completa, integrada por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, independientemente del porcentaje que obtengan, es decir, el partido político que gana la elección en el municipio, gana en todo, ya que gana la mayoría de los puestos en el Ayuntamiento. Esto inhibe el funcionamiento del órgano colegiado, ya que pueden tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo.

33. Es necesario eliminar la excesiva representación que puede llegar a tener un solo partido político, ya que en la práctica representa dejar a un lado la “supuesta” pluralidad de las fuerzas al interior de ese órgano colegiado. Por lo que se propone eliminar la elección por planillas y que los regidores sean electos a través de distritos uninominales en los que se dividirían los municipios del Estado de México. El objetivo de esta propuesta es por un lado fortalecer el papel de los regidores en cabildo, y por otro, crear un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y estos, automáticamente se fortalecería la toma de sus decisiones, y se promoverían como gestores de los intereses de un grupo determinado de la población.

34. Es necesario devolver a la ciudadanía la confianza en sus instituciones, en los órganos que la representan, consolidar la idea en la población que su participación en la vida política del Municipio, no termina en el momento de las elecciones; se requiere romper con la idea según la cual se gobierna para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo. La participación ciudadana debe ocupar un lugar destacado en cualquier gestión municipal.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- Acosta Romero, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo**. Segunda Edición. Editorial Porrúa, México, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. 17ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2005.
- Calzada Padrón, Feliciano. **Derecho Constitucional**. Editorial Harla, México, 1990.
- Carpizo, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917**. México, UNAM, 1982.
- Carrasco Iriarte, Hugo. **Derecho Fiscal II**. Editorial Iure, México, 2001.
- Castrejon García, Gabino Eduardo. **Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos**. Segunda Edición. Editorial Cárdenas Celascos Editores, México, 2004.
- Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto. **El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
- Faya Viesca, Francisco. **El Federalismo Mexicano**. Régimen Constitucional del Sistema Federal, Primera Edición. Editorial Porrúa, México, 1998.
- Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo, Administración Pública**. Editorial Porrúa, México 2006.
- -----, **Régimen Jurídico Municipal en México**. Editorial Porrúa, México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. Editorial Porrúa, México, 2005.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. 43ª Edición. Editorial Porrúa, México 2003.
- Garduño Garduño, Rafael. **Tlalli-Nepantli: “Tierra de Enmedio”**. Tlalnepantla de Baz 2005.

- Morales Martínez Rafael I. **Derecho Administrativo, 1er Curso**. Editorial Oxford, México, 2004.
- Ochoa Campos, Moisés. **La Reforma Municipal**. Editorial Porrúa, México, 1985.
- Padilla Díaz León, Guillermo E. **Monografía Municipal de Tlalnepantla**, Primera Edición, Gobierno del Estado de México, México.
- Quintana Roldán, Carlos F. **Derecho Municipal**. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. **Derecho Municipal**. Segunda Edición, Porrúa, México, 2005.
- Robles Martínez, Reynaldo. **El Municipio**. Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 2002.
- Sánchez Bringas, Enrique. **Derecho Constitucional**. Editorial Porrúa, México 2003.
- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Primer Curso, 21ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- ----- **Derecho Administrativo**. Edición Vigésima Cuarta, Editorial Porrúa, México 2003.
- Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional**. Editorial Porrúa, México, 2005.
- ----- **Leyes Fundamentales de México 1808-2002**. Editorial Porrúa, México, 2002.
- Valencia Carmona, Salvador. **Derecho Municipal**. Segunda Edición. Editorial Porrúa, México, 2006.

II. DICCIONARIO

- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991.

III. LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México. 2008.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México. 2008.
- Código Federal de Procedimientos Electorales.
- Código Electoral del Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios. Gobierno del Estado de México, Secretaria de Finanzas, 2008.
- Ley de Fiscalización del Estado De México. Secretaría de Finanzas, Estado de México, 2008.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2008.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México. 2008.
- Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz. Gaceta Municipal, número cinco, 5 de Febrero de 2008. México.
- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Edo de México.
- Reglamento Interno de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Gaceta Municipal.
- Reglamento Interno de las Sesiones de Cabildo de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Gaceta Municipal.

IV. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

- Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, Tlalnepantla de Baz, México.
- Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, Tlalnepantla de Baz, México.

- Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 de Tlalnepantla de Baz, México.
- Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlalnepantla de Baz 2003, en Gaceta de Gobierno. México 18 de Agosto de 2003. Subdirección de Desarrollo Urbano.

V. PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- <http://www.tlalnepantla.gob.mx>
- www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15104.htm
- www.inegi.gob.mx/geo/default.asp Según los resultados del II conteo de Población y Vivienda 2005
- <http://www.ieem.org.mx/105tlalnepantla.html>
- www.tlalnepantla.gob.mx/trnasporencia/reglamentos.asp
- www.legistel.edomex.gob.mx
- www.juridicas.unam.mx. Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, Blanca M. Acedo.