

326
2ej-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ANALISIS JURIDICO Y POLITICO DE LA
REPRESENTACION PROPORCIONAL
EN EL MUNICIPIO CASO CONCRETO
TLALNEPANTLA, EDO. DE MEX.



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO ENRIQUE DEL TORO

Asesor: Lic. Juan Huidobro López



NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

1992

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION	6
CAPITULO I	
EL MUNICIPIO CONCEPTO Y ANTECEDENTES	8
1.- Concepto de Municipio	9
2.- Origen del Municipio	17
3.- Evolución histórica del Municipio en México	27
4.- Evolución Constitucional del Municipio	35
CAPITULO II	
ORGANIZACION DEL MUNICIPIO	44
1.- Ayuntamiento de elección popular	45
2.- Autonomía del Municipio	48
3.- Integración del Ayuntamiento	53
a) Presidente Municipal	62
b) Síndicos	69
c) Regidores	70
d) Secretario	72
4.- Participación de la ciudadanía	76
CAPITULO III	
EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA	82
1.- Localización Geográfica	83
2.- Antecedentes Históricos	84
3.- Situación económica, social y política	89

CAPITULO IV

TEORIA DE LA REPRESENTACION	97
1.- La Democracia	107
2.- Democracia Directa	108
3.- Democracia Indirecta	109

CAPITULO V

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA Y SU FUNCIONAMIENTO.	120
CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFIA	146

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo de investigación presenta dos facetas importantes que permiten obtener un conocimiento elemental del tema tan apasionante para los estudiosos de la política en México, porque mientras por un lado analizamos la integración legal del municipio, sus antecedentes, etc., fundamentados en una investigación documental, en el último capítulo conoceremos en forma directa la realidad que se vive en el ejercicio de la representación proporcional, basando nuestro análisis en una investigación de campo.

Es de reconocerse el mérito que conlleva la reforma política emprendida por José López Portillo, con la que se pretende dar cabida a las organizaciones políticas del país que hasta en ese entonces habían visto nulificadas sus aspiraciones para ocupar un espacio en el que pudiesen expresar sus aspiraciones dentro del ámbito municipal, el ocupar una regiduría significó por un lado, la oportunidad de participar abierta y decididamente en las deliberaciones que llevaran a cabo los ayuntamientos, pero además representó un control al ejercicio de las funciones del cuerpo colegiado integrado esencialmente por personas identificadas con la misma corriente ideológica, esto es, del mismo partido que ganaba las elecciones, sin embargo es interesante conocer como lo veremos en el desarrollo de este trabajo, la labor que realizan generalmente estos representantes quienes tienden a declinar posturas debido a los intereses que arrastran desde antes de ocupar un cargo público.

La anterior afirmación desde luego no es genérica a todos los ayuntamientos, se especifica desde el título de esta Tesis que nos referimos al municipio de Tlalnepantla, en donde los regidores de representación proporcional cumplen parcialmente con la función que les corresponde desempeñar de acuerdo con el espíritu constitucional.

Considero que para que los ayuntamientos contaran con autenticidad en cuanto a lo que representación proporcional se refiere, tendríamos la necesidad de realizar un referendun en el que en forma abierta la ciudadanía manifestara su opinion, pero sabemos que el retraso politico cultural de nuestra gente arrojarian un resultado poco creible, aunque nos marcaria la pauta a seguir para implementar ese mecanismo que nos hace falta para contar con esa representacion más eficiente.

Una alternativa que a mi me pareceria interesante seria la de elegir por un determinado número de población del municipio de que se trate, a un regidor electo a través del voto universal, libre, directo y secreto, con esta opción se ampliarían las posibilidades de las organizaciones politicas del país, pero al mismo tiempo se estaria legitimando la representatividad que los regidores deben tener con la comunidad, se estaria reafirmando a la vez el arraigo entre la población y se abrirían los espacios para los líderes comunitarios.

Al final de este documento haremos las reflexiones respectivas, de acuerdo a las investigaciones que vayamos realizando, aclarando de antemano que quien redacta este trabajo lo hace ajeno de toda ideología politica, siendo el único objetivo, aportar propuestas y proyectos para la integración más funcional de los ayuntamientos.

CAPITULO I
EL MUNICIPIO
CONCEPTO Y ANTECEDENTES

CAPITULO I
EL MUNICIPIO: CONCEPTO Y ANTECEDENTES

1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Procederemos a estudiar el concepto genérico de municipio, considerando las diversas posturas en las que se sitúan los autores nacionales a los que haremos referencia, toda vez que nuestro principal interés es hallar la definición apropiada de lo que es el municipio en este país.

La polémica en relación al concepto que en México se tiene sobre el municipio resulta en verdad interesante, en virtud de que debido a las reformas de que fue objeto el artículo 115 constitucional en febrero de 1983, ha cambiado totalmente la idea de municipio que se pudo tener.

Lo anterior es en razón de que actualmente al municipio se le ha reconocido atribuciones y se ha procurado su fortalecimiento a nivel nacional.

Como referencia, debemos señalar que el origen de la palabra municipio proviene del latín MUNICIPIUM, que « fue entre los romanos una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma».(1)

Cicerón lo definió como « una ciudad que se gobernaba por sus propias leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana».(2)

1. PEREZ JIMENEZ, GUSTAVO: LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO. 1980, PAG. 7.
2. NOYA PALENCIA MARIO: TEMAS CONSTITUCIONALES; U. N. A. M., MEX. 1983, PAG. 30.

Gabino Fraga considera que « el municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución. El municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial».(3)

Así mismo explica que la descentralización por región (en la que sitúan al municipio), consiste en « el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial ».(4)

Mario Moya Palencia se adhiere al criterio del anterior autor, pues considera que la descentralización por región « significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al estado».(5)

Hasta aquí podemos apreciar que la definición de Gabino Fraga es un tanto limitada; por una parte, estamos de acuerdo en que el municipio no es soberano puesto que sólo el estado federal y las entidades federativas lo son, pero que el municipio solo sea un prestador de servicios públicos, como también lo señala Moya Palencia, y que sea una forma de descentralización por región, no estamos muy de acuerdo, porque conforme a las recientes reformas, se puede decir que el municipio constituye un nivel de gobierno, y que por otra parte, es la forma más próxima de vivir nuestra forma de gobierno.

3. FRAGA, GABINO; DERECHO ADMINISTRATIVO; EDIT. PORRUA; MEXICO, 1980, PAG. 220.

4. IDEM. PAG. 219.

5. MOYA PALENCIA, MARIO; OP. CIT. PAG. 47.

Para el autor Andrés Serra Rojas, el municipio es « Una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales».⁶

Entendiendo la descentralización a la que se refiere el autor, llamada por región territorial, como una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, bajo un régimen jurídico especial»⁷, que reviste los siguientes elementos:

- 1.- Un núcleo de población agrupado en familias.
- 2.- Una porción determinada del territorio nacional.
- 3.- Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

La definición de Serra Rojas, nos parece muy acertada, sin embargo, el término de «descentralización por región» que utiliza, dista mucho de ser lo que para Gabino Fraga significa, por lo que se podría prestar a confusión; ya que el primero la definió como una forma de descentralización política y administrativa, y para el segundo es exclusivamente una forma de descentralización administrativa.

En contraposición con los autores que definen al municipio como una forma descentralizada por región, Miguel Acosta Romero afirma que en nuestro país, la federación como estado soberano, está constituida por entidades federativas autónomas en la organización de su régimen interno, y dentro de ellas se encuentra «la estructura político, administrativa fundamental», que es el municipio.

6.- SERRA ROJAS, ANDRES. DER. ADMVO. TOMO I ED. PORRUA, 1983 PAG. 603.

7.- IDEM PAG. 604.

Argumenta que el municipio no está constitucionalmente ligado a ninguna jerarquía superior, no presta servicios públicos como única función, por lo que se debe considerar -al municipio- únicamente como célula de nuestra organización político administrativa.

A juicio del autor, el vocablo descentralización puede tener dos significaciones: la política, que corresponde a la forma de estado o forma de gobierno, y la administrativa, que se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos dependientes del poder ejecutivo, que puede ser federal, estatal o municipal.

Nosotros estamos de acuerdo con los planteamientos que al respecto hace Acosta Romero, toda vez que consideramos que la descentralización administrativa puede darse en cualquiera de los ámbitos de atribuciones de los tres niveles de gobierno antes mencionados.

Continúa diciendo Acosta Romero que -desde el punto de vista estrictamente político-, «se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concedido en la constitución, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, administrativamente puesto que si entre el municipio y las entidades federativas existen características comunes, entonces se entendería que los estados son también organismos descentralizados, por consiguiente estima que el municipio debe entenderse como «una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal», pero que no tiene ninguna característica de organismo administrativo, puesto que el «municipio constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente político, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada estado adopte sobre el particular».

G. ACOSTA ROMERO. MIGUEL; TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMVO. EDIT. PORRUA, 1961, 4TA. ED. PAG. 270.

Algunos tratadistas sustentan las tesis de que en un país de régimen federal, no pueden existir dos órganos con autonomía, en este caso, la entidad federativa y el municipio, y por consiguiente los municipios son entidades descentralizadas por región; sin embargo, Acosta Romero sostiene que «nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía».

Concluye el autor señalando que «dentro del municipio pueden darse las formas de organización administrativa centralizada desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales».

De todo lo anterior tenemos que, las tesis de Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero son las que a nuestro juicio precisan lo que es el municipio en México, la primera porque nos da una definición clara del municipio así como los elementos que deberán reunir la segunda porque no se limita a definir al municipio como una forma de organización para prestar los servicios públicos, sino como la base de nuestra organización política administrativa.

Así, de acuerdo con la postura de Acosta Romero, consideramos que, partiendo de la idea de que el municipio constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, y por tanto, anterior al Estado, se puede objetar que el municipio no es una forma de centralización administrativa por región en virtud de que para la formación o creación de un organismo descentralizado, se precisa que sea por necesidad de carácter administrativo y técnico, con una función específica que la propia administración central señala, pero que no obedece a fines políticos y en su creación y funcionamiento.

- 9. - IDEM PAG. 272.
- 10. - IDEM PAG. 280.

En nuestra apreciación, el municipio es la estructura básica del sistema federal, que tiene vida propia dentro de una organización política que conforma un todo (el Estado Federal), pero como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para corroborar nuestra anterior afirmación, citaremos a Sergio Francisco de la Garza, quien considera que «el estado, como comunidad política por excelencia, ocupa la jerarquía superior, pero ello no quiere decir, por ningún motivo, que tenga derecho para aniquilar a las demás comunidades o para conculcarle sus derechos», por lo que «el estado no puede desconocer la existencia natural e independiente del municipio ni invadir su esfera de acción».¹¹

Apunta el autor que, el municipio es una extensión espontánea de la familia, y el estado aparece como una extensión espontánea del municipio, de lo que deduce que una sociedad posterior se apoya en la anterior; por ello, la posterior -en este caso el estado-, está obligada a respetar a la anterior, o sea, al municipio «reconocerle su autonomía en sus actividades específicas, a suplir sus deficiencias, pero sin invadirla, sin mutilarla, sin frustrarla».¹²

Por lo que hemos expresado, nuestra postura es considerar al municipio como nivel del gobierno, con vida propia, y cuya existencia es paralela al estado federal y de las entidades federativas; y es por ello que citaremos algunos autores extranjeros en virtud de que sus conceptos confirman lo antes expuesto.

Giner nos advierte que «no es el municipio una delegación del estado nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias -federación- sino que tiene una

11. - DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. EL MUNICIPIO: HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO. EDIT. JUS; MEXICO, 1947. PAG. 49.

12. - IDEM PAG. 59.

existencia propia y sustantiva, que no recibe ni aun del conjunto de sus miembros».(13)

Fritz Fleiner define a los municipios como «organizaciones integrales que llevan una existencia propia paralela a la del estado, con una esfera de acción propia».(14)

Por otra parte, constitucionalmente no existe una definición del municipio, sin embargo, del propio artículo 115 de nuestra carta fundamental se desprende que:

- 1.- Es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de la federación.
- 2.- Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.
- 3.- Tiene personalidad jurídica propia.
- 4.- Maneja su patrimonio conforme a la ley.
- 5.- El ayuntamiento está facultado para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general.
- 6.- Tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos.
- 7.- Administra libremente su hacienda y aprueba su presupuesto de egresos.
- 8.- Está facultado para formular, y aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación de sus reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

- 13.- GINER Y CALDERON. PRINCIPIOS DE DERECHO NATURAL. 1916. PAG. 247.
CITADO EN DE LA GARZA: OP. CIT. PAOS. 58 Y 59.
- 14.- FRITZ FLEINER. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. LABOR. PAG. 84. CITADO EN DE LA GARZA. PAG. 67.

9.- Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores se regiran con base en lo dispuesto en el articulo 123 constitucional.

10- esta facultado para celebrar convenios con otros municipios, y con los estados.

2.- ORIGENES DEL MUNICIPIO

1.1 GRECIA

La doctrina coincide en que Grecia constituyó uno de los antecedentes históricos más remotos del municipio, de acuerdo a la concepción moderna que de está se tiene.

En efecto, aún cuando en la ciudad-estado no se configuró la institución municipal, en ella se conoce a la *Gens* como institución similar donde el sufragio se consideró un derecho soberano de la ciudad y donde el interés público se impulsó a los designios religiosos; por lo tanto, a la antigua Grecia y principalmente a la ciudad de Atenas, el mundo occidental le debe las primeras lecciones cívicas en la ciudad griega, la polis produjo al político, el ser humano que tenía derechos y obligaciones, no como un ser aislado, sino como elemento que formaba parte y se debía a la comunidad a la que pertenecía su ciudad, la gens constituyó la unión natural de las familias procedentes del mismo tronco y unidos por lazos de consanguinidad; la Gens surge como una forma de agrupación social de carácter natural; el paso de la familia a la Gens se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia; la Gens griega tiene como fundamento la propiedad territorial.⁽⁴⁵⁾

La ciudad de Atenas, además de darnos el sufragio como expresión cristiana de la soberanía popular, nos heredó la tribuna como el símbolo de aquél régimen democrático en que el pueblo aprobaba y rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos legó la ley como norma suprema para encauzar toda sociedad regida por la razón individual y colectiva.

En Grecia la sociedad como asociación logró un sorprendente desarrollo donde los seres humanos por medio de las instituciones sociales, adquiere la facultad de decidir sus destinos a pesar de indudables defectos, en la Gens griega se fundieron primero las fuerzas activas del instituto social del ser humano.

La ciudad griega fue una confederación que respetó la independencia religiosa y civil de las familias y de los grupos étnicos, que al principio no tenía el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada pequeño grupo.

Moisés Ochoa Campos basado en la obra: «La Ciudad Antigua de Fustel de Coulanges» nos dice los títulos y los fundamentos y nuevos magistrados que gobernaban a Atenas: «

- EL REY, que celebraba los sacrificios.
- EL POLEMARCA, que juzgaba a los extranjeros y tenía la investidura de jefe del ejército.
- EL ARCODE, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- LOS TESMOTETES, que en número de seis presidían los grandes jurados.
- LOS PRISTAMOS, que eran cincuenta individuos elegidos por perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.
- LOS ESTRATEGAS, encargados de asuntos relacionados con la guerra y la política.
- LOS AGORAMISOS, responsables de los mercados.
- LOS SITOFILAQUIOS, que vigilaban la venta del trigo.
- LOS METRONOMIOS, encargados de las pesas y medidas.
- LOS RECEPTORES de cuentas.
- LOS CUSTODIOS del tesoro.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año.(17)

1.2. ROMA

Según antecedentes históricos en Roma existieron tres tipos de municipios:

- 1.- El municipio *Socil* o municipio de socios; formado por pueblos latinos con fuertes lazos con Roma, que gozaban de derechos ciudadanos y además, con representantes en el Senado de Roma.
- 2.- Los municipios *Coerinta*, que eran municipios sometidos que surgen por derecho de conquista.
- 3.- Los municipios *federata*, que consistían en pacto-políticos de Roma, con estos municipios para la mutua defensa.(18)

En Roma los municipios estaban integrados por cuerpos de consejiles, los cuales recibieron diversos nombres como son *Curias*, *Conventus*, *Senatus*, *Concilium* y otros; a Roma se le considero por mucho tiempo como precursora del progreso y la civilización de la humanidad, también como la Ciudad más culta, con un gobierno avanzado; se afirma que la ciudad de Roma compitió con la Roma imperial ya que sus asuntos municipales, no fueron solamente los de observar el orden y la tranquilidad, sino en forma muy especial, proporcionar servicios públicos y la solución de las necesidades colectivas, como los de la policía, salubridad, construcción de calles, carreteras, puentes, abastecimientos de agua, etc., en una palabra todo aquello que ampliaba el desarrollo y grandeza de la ciudad.

Una característica de la ciudad romana fue que no todos los habitantes de que se componía, participaban del derecho al sufragio, solo los Decuriones podían elegir o ser electos para el desempeño de

17. - A., DEKONSKI: HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD EN GRECIA, 1era. EDICION, ED. ORIJALBO, MEXIC 1981, PAG. 154.

18. - V. DIACOV, HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD ROMANA, 1era. EDICION; ED. ORIJALBO, MEXICO, 1981, PAG. 53.

cargos municipales, y el Decuriato sólo se adquiría por nacimiento, por la posesión de veintiocho yugadas de tierra o un capital no mínimo de seis mil sextercios, por esta razón a los decuriones se les inscribía en un álbum, a fin de que entre ellos se eligiera a los magistrados municipales: Los diuviros, los cuatuorviros o quinquenales; los ediles, los curatores y los decemviros.

La curia romana puede decirse que fue un verdadero senado, que no sólo dictaba leyes de interés público o privado, sino que decidía sobre asuntos relacionados con la ciudad. Los diuviros tenían la presidencia, la dirección administrativa y el nombramiento de los oficiales subalternos. Los cuatuorviros y los quinquenales actuaban en ciudades populares, en las que los servicios municipales eran muy amplios y resultaba necesario dividirse la administración y los cargos importantes; pero siempre en estos consejos, eran sólo dos personas las que tenían el poder y el mando.

Los ediles eran así mismo funcionarios inferiores a los diuviros a quienes correspondía el cuidado de los edificios, de los baños públicos, las calles, los juegos, los espectáculos, prácticamente su función era de policías en el moderno sentido del término. En cambio el carácter caledü sólo se encargaba de los caudales de la ciudad; el curator republicae, que tenía a su cuidado la conservación del patrimonio y de todos los intereses materiales de la ciudad y, finalmente, el curator agroru, encargado de todas las cuestiones relacionadas con los terrenos municipales y que a la vez cuidaba de los límites exactos de las propiedades particulares y por último, los decemviros eran los encargados de administrar la justicia.

Este régimen excluía al pueblo de todas las actividades políticas que se concentraban en los decuriones. Fue por esta razón que se nombró un magistrado que representara a quienes carecían de derechos políticos, a fin de que actuaran como una especie de defensor y los representara ante la curia. Se reconoció al pueblo el derecho de

elegir entre su clase a éste defensor, pero su nombramiento debía ser confirmado por el pretor antes de que pudiera actuar. Sus actividades iniciales se concretaron a intervenir en la cobranza y reparto de los impuestos, pero poco a poco fue ganando prestigio e importancia y se le otorgó jurisdicción civil en los negocios públicos de poca cuantía y en lo criminal se ampliaron funciones hasta permitirle detener a funcionarios sorprendidos en graves delitos y a participar en las instrucciones de proceso.

El gobierno de cada ciudad estaba confiado a un senado, presidido por el ciudadano más anciano. las juntas del senado se celebraban en los templos y en presencia del pueblo.

La conquista de España por los romanos no originó cambios esenciales en la organización municipal, aún cuando los municipios españoles fueron sometidos a las instrucciones políticas romanas.

Los municipios gozaban de completa autonomía, tenía sus propias leyes con facultades de poder modificarlas, si así convenía a sus intereses, ejercía dominio de su territorio municipal y tenía el derecho de elegir libremente a sus magistrados municipales.

Habían magistrados encargados de la conservación del patrimonio de la ciudad y defensa de todos sus intereses materiales, así como magistrados encargados del cuidado de las calles, edificios y todo aquello que se considera propiedad material del municipio.

En el siglo XI, nacen los consejos formados por magistrados que se encargaban del gobierno local.

Se seguían reuniendo en el pueblo, bajo la presidencia de los magistrados, con el objeto de deliberar sobre asuntos de gran importancia para la ciudad.

La organización municipal en España de la Edad Media, no se regía por las mismas normas; sino que en cada ciudad tenía sus propios ordenamientos legales.

El número de magistrados no guardaba relación con el número de habitantes y se les designaba con diferentes nombres.

Los consejos generales se integran de alcaldes, regidores, jurados; uno o dos alguaciles, un alférez y un escribano mayor, varios oficiales y ministros inferiores de gobierno y justicia. En algunas ciudades, había un solo alcalde y en otras varios.

Sin embargo, la centralización del poder trajo con el tiempo la desaparición de las organizaciones municipales, por cuanto representaba una limitación a la política imperial; de esta manera los decuriones, que habían gozado privilegios llegaron a ser únicamente siervos de la curia, perdiéndose así su intervención democrática en los asuntos de la ciudad, hasta que surgieron las innovaciones, que fueron cuando revitalizaron su fuerza y su organización.

Se tiene conocimiento que el régimen municipal de Roma permitió a la par que la uniformidad en el sistema de gobierno, otras formas de dirigir a las grandes comunidades que integraban el Estado; lo que facilitó la tarea de gobernar en un imperio tan vasto y de tan disímiles condiciones sociales y económicas, propiciando el prestigio de Roma que se ensanchó y pudo legar al mundo en este aspecto, su genial organización jurídico- política; formas insuperables de actividad cívica, entendida ésta en su permanente sentido de colaboración ciudadana en el poder público.

El emperador Julio César en el siglo I a.C. en la llamada ley Juliana Municipalis, codifica los ordenamientos municipales y crea al municipio jurídicamente.

1.3. ESPAÑA

Como se sabe, desde antes del siglo XI en España existía ya gran número de ciudades; cada una de ellas era una especie de nación independiente, donde el gobierno municipal y nacional eran en cierto modo una misma cosa.

Cuando legiones romanas llegaron a España, las ciudades fundadas por los griegos, los fenicios, y los cartagineses, se regían por las costumbres de los nativos españoles, sobre todo en cuanto al manejo de los asuntos públicos.

En algunas ciudades, había un sólo alcalde y en otras varios; el número de regidores era variable. Los alcaldes mayores y ordinarios tenían jurisdicción civil y criminal y voto prominente en el consejo; los regidores eran consejeros del ayuntamiento; los jurados eran una especie de tribuna del pueblo, el alguacil mayor, mandaba las tropas de la ciudad a la guerra.

La organización municipal se complementaba con ministros interiores u oficiales como los fieles, los alarifes, veladores, portero, etc.

Variaban las atribuciones de los ayuntamientos, en la mayor parte de las villas o ciudades de España. Los magistrados populares tenían atribuciones judiciales en materia civil y penal; pero en algunas ciudades había además jueces de rey o magistrados especiales.

Los consejos además, atendían a todo lo referente a la gestión económica local; reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administraban tropas, nombraban procuradores que representaban a la ciudad en las cortes.

Ochoa Campos,⁽¹⁹⁾ dice que los Reyes de España, veían con recelo y sospechaban de la grandeza que habían adquirido las municipalidades, y en particular las uniones y confederaciones que en ocasiones formaban las ciudades: Fernando III y Alfonso El Sabio, las mandaron a disolver; pero reyes posteriores las autorizaron de nuevo y otros las volvían a prohibir, en 1520 en Castilla hicieron los ayuntamientos su último esfuerzo para conseguir estas uniones, ascendiendo la guerra civil de las comunidades.

Alfonso XI convirtió muchos de los cargos electivos de los ayuntamientos, en oficios llamados a Merced Real.

Los caballeros y los nobles solicitaban esos cargos por la importancia social que tenían las magistraturas de las grandes ciudades y por los elevados salarios que obtenían.

Juan II de Castilla, puso en venta los cargos consejiles, para sufragar los gastos de guerra contra los Moros, empeorando la situación de los municipios y creciendo los abusos desde el momento en que se creyó que el título para gobernar era de propiedad; esta misma práctica la siguieron los reyes que lo sucedieron.

La decadencia de los municipios españoles se originó porque la monarquía al ensanchar la esfera de su acción hizo perder libertades al municipio. Durante la monarquía, el municipio se convierte en una entidad nuevamente administrativa y en un objeto de tráfico mercantil entre la corona y los compradores de cargos municipales.

En el año de 1812 (20), hubo en España una gran revolución en las instituciones políticas, la que se extendió al gobierno municipal.

19. - OCHOA CAMPOS, MOISES; Po. PAG. 87.

20. - TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.

La constitución del 19 de marzo de 1812, consagró 12 artículos al gobierno local. En la ley del 23 de mayo de 1812, esos principios esenciales se desarrollaron más ampliamente creándose la constitución municipal en todos los pueblos de más de mil habitantes; en esta ley se establece la clase de funcionarios que debían regir al municipio y se determinó el número de consejales en relación con el vecindario. los puestos municipales se ocuparían por elección popular y se declaraba obligatorio para los vecinos el servicio de los cargos consejales; se fijaron igualmente las atribuciones de los ayuntamientos.

Por Real Cédula del 17 de octubre de 1824, se modifica la antigua legislación sobre el gobierno municipal, y se cambian sus atribuciones y la forma de elegir a los consejales. El 23 de julio de 1835 publicaron bases para el arreglo provisional de los ayuntamientos; estas disposiciones quedaron sin efecto al establecer las cortes en 1837.

En el movimiento revolucionario de 1840, volvieron a regir las leyes de 1812 y 1823, hasta el año de 1843 en que se estableció la ley de 1840. En 1845 los ayuntamientos por una nueva ley sobre su organización y sus atribuciones, quedaron reducidos a nuevos cuerpos consultivos.

Alfonso XII de Borbón (21) dictó en octubre de 1877 una ley sobre el gobierno municipal donde se disponía que el gobierno interior de todo municipio debía estar encargado a un ayuntamiento compuesto de consejales, dividido en tres categorías: alcalde, regidores y tenientes. Reconoce como electores a los vecinos con dos o más años de residencia en el lugar; establece esta ley que las atribuciones del ayuntamiento son de varias clases: unas son de exclusiva competencia y producen acuerdos inmediatos ejecutivos; en otras de sus atribuciones

21. - TENA RAMIREZ FELIPE; OP. CIT. PAOS. 3 Y 4.

sus acuerdos necesiten la aprobación de otras autoridades; finalmente, otras atribuciones las tiene como delegadas del gobierno. Se establecen igualmente en la ley, recursos contra los acuerdos de los ayuntamientos.

3.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

La figura del municipio en México tiene sus inicios en las más antiguas comunidades indígenas, en aquel entonces caracterizado como un municipio de naturaleza agraria; así pues, antes de la conquista española, ya existían en nuestro país, municipios originados por la sedentarización de las tribus que llegaron a nuestro territorio.

El Imperio Azteca fue una confederación de tribus que constituyó una gran civilización por su alto nivel de desarrollo; y por tal razón llegó a ser en muy corto tiempo una gran potencia. Fue Tenochtitlan; el pueblo más sobresaliente del Imperio Azteca, debido a su adecuada organización y a los adelantos que manifestó en su desarrollo urbano; por su enorme población y por su orden político que desde un principio prevaleció entre los aztecas.

Desde su fundación, Tenochtitlan dió origen al municipio natural; estaba organizado en calpullis, formados por grupos que poseían tierras en común.

El Calpulli fue una forma de organización mexicana, basada principalmente en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco a un territorio. La palabra Calpulli significa barrio de gente conocida o linaje antiguo.

Mario Moya Palencia define al Calpulli como «una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales del orden comunal».(22)

La unión de varios calpullis formaba una tribu. El calpulli estaba bajo el mando de los jefes aztecas llamados Tlatoanis, quienes ejercían de por vida la jurisdicción civil y penal en sus provincias y gobernaban según sus leyes y fueros. Existió el consejo de ancianos, integrado por los jefes de cada familia, cuya función era asegurar el orden y la armonía entre los miembros del calpulli.

Dentro del calpulli existieron otros funcionarios: «el teachcauh, o procurador; el tecuhtli, o jefe militar; los tequitlatos, directivos del trabajo comunal; los calpizques, recaudadores de tributos; los tlayacanques, o cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros; los tlacuilos, o escribanos; los topiles o gendarmes».(23)

La base jurídica y económica del calpulli se mantuvo del trabajo individual, con las artesanías y el trabajo colectivo de la tierra comunal.

De acuerdo con lo anterior se desprende que a la llegada de los conquistadores, el municipio en México se hallaba institucionalizado tanto en su régimen agrario como en el político es decir, la figura del calpulli, como forma de organización de las comunidades indígenas, se puede entender como un municipio natural desarrollado.

Así pues, consideramos que el municipio como forma primaria de organización político social se manifestó en el Calpulli; que si bien en un principio sólo fue un grupo de familias ligado por el parentesco, poco a poco aparecieron distintas formas de asociación como el clan o la tribu, y que finalmente al asentarse en un lugar determinado surgió el municipio; además cabe hacer notar que el calpulli reconocía la autoridad de los jefes aztecas, quienes resolvían sobre los problemas de la comunidad.

El antecedente inmediato de la institución del municipio en México fue el Municipio Español.

Antes de que se llevara a cabo la conquista de México, ya existía en España el municipio como institución, el cual tuvo dos etapas de gran importancia. Inicialmente se manifestó como una institución autónoma, época en que se respetaba y se hacía valer el principio de igualdad ante la ley; sin embargo, el florecimiento del régimen municipal no duró mucho tiempo, puesto que al iniciarse en España el régimen absolutista, se dió una marcada centralización de los monarcas, lo que ocasionó que poco a poco los municipios fueran perdiendo sus facultades.

Así, cuando Cortés llegó a lo que más tarde fuera la Nueva España, bajo las órdenes del Capitán General de Cuba, Diego Velázquez, en un acto de rebeldía decidió asumir el poder de conquista y fue así como implantó el primer Municipio de América Continental. Sin embargo, «el municipio que se inició en la Nueva España no fue la institución democrática que tuvo su esplendor en España, sino una institución decadente que se aplicó en el nuevo mundo con mejores bríos democratizadores».(24)

La institución del municipio en México surgió el 22 de abril de 1519, fecha en que Hernán Cortés fundó el primer municipio en una población a la que le dió el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado un Viernes Santo de la Cruz.

Fue ahí, donde Cortés se adjudicó el título de Justicia Mayor y Capitán General; formó un Ayuntamiento, eligió alcaldes y regidores, y reconoció únicamente la autoridad del Rey de España: con estas facultades emprendió la conquista.

24. - MUNOZ, VIROILIO; MARIO RUIZ MASSIEU. ELEMENTOS JURIDICOS -
HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, UNAM, MEXICO 1979, PAG. 31.

Es importante hacer notar que el municipio se dio a través de la conquista como una institución política en la que se creó primero el instrumento jurídico político, que fue el Ayuntamiento, y posteriormente se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios». (25)

De los datos históricos antes expuestos, consideramos que cuando Cortés llegó a la Nueva España, concebía ya la idea del poder municipal en el sentido de que podría actuar por cuenta propia a fin de justificar su afán de conquista (reconociendo solamente la autoridad de la corona española); y fue así como formó un ayuntamiento que constituyó el instrumento jurídico que legalizó al municipio como institución política.

A la caída de la gran Tenochtitlan, el conquistador instaló en Coyoacán el primer Ayuntamiento del Valle de México, y aunque no se sabe con exactitud, existió desde antes del 8 de marzo de 1524, como lo atestiguan los libros del Cabildo, fecha en que se cree se sesionó por primera vez.

Algunos autores consideran que fue en octubre de 1528 cuando el Cabildo sesionó por primera vez, aunque la mayoría de los historiadores concuerdan en que fue el 10 de mayo de 1532, fecha en que se entregó el edificio para Casa Consistoriales en la Ciudad de México, situada frente a la Plaza de Armas.

La sesión del ayuntamiento estuvo integrada por un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco regidores; sin embargo comúnmente el Cabildo metropolitano se integraba por un Alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, un escribano y un mayordomo.

Los primeros ordenamientos tendientes a organizar la estructura y el funcionamiento del municipio en México, fueron las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, vigentes hasta 1573, fecha en que Felipe II expidió la ordenanza sobre descubrimiento, población, y pacificación de las Indias, las cuales fueron abrogadas en 1776 al promulgarse las ordenanzas de intendentes.

Durante un tiempo, por una Cédula Real de 1521, la Corona Española, al carecer de dinero estableció la práctica de vender los empleos municipales y de arrendar los de menor importancia, y una vez comprado el oficio, el gobierno sólo podría quitarlo por razones de mala conducta y por medio de un juicio, en 1876, Carlos II promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el reino de la Nueva España; dichos intendentes reales estaban autorizados para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos.

Los principales funcionarios de la administración municipal eran los regidores, que en las capitales llegaron a ser hasta ocho y en las pequeñas villas hasta cuatro; de entre ellos se elegían anualmente los alcaldes ordinarios que por lo general eran dos, y el alferes quien llevaba la bandera municipal en los días festivos.

El Alcalde Mayor o corregidor era funcionario del poder central. El procurador general a quien después se le conoció como Síndico, tenía la función de defender los derechos de la ciudad y ver por el interés general. Existió además el escribano de gobernación, de cámara, de cabildo, de minas y de número.

Los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores duraban en el ejercicio de su empleo tres años; y al inicio de sus funciones debían presentar ante el Consejo de Indias o Ante la Audiencia de su Distrito, un inventario de sus bienes y dar fianza de pagar lo que resultara a su cargo al finalizar su empleo.

Las funciones municipales eran de carácter judicial y administrativo; entre estas últimas se encontraban: el cuidado de las obras públicas, el cuidado y vigilancia de los mercados, el corte y plantación de árboles, el mantenimiento de los pastos y montes después de levantadas las cosechas para el disfrute de la comunidad, la exhibición a remate cada año y el cuidado de que se adjudicaran al mejor postor los derechos de vender carne y pan.

Los ayuntamientos funcionaron bajo el régimen de cabildo cerrado, es decir, sin audiencias públicas de sus sesiones, solamente con la participación de sus miembros, y raras ocasiones con la participación de los oficiales reales. Sólo en algunos lugares subsistió durante algún tiempo el Cabildo abierto, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar.

La función legislativa resultó de gran importancia, ya que las ciudades tenían facultad de darse sus propias ordenanzas; aún cuando debía adecuarse a las normas expedidas por el Rey y debían ser revisadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

La organización municipal regulada por las ordenanzas de Cortés; las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las leyes de recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia.

Es importante hacer notar que durante más de tres siglos de virreinato, la monarquía española ejerció un poder absoluto de la Nueva España, de tal forma que la marcada centralización por parte de la Corona provocó paulatinamente la insatisfacción y el descontento de nuestro pueblo, que en este entonces concebía ya la idea de libertad.

Fue a principios del siglo XIX cuando el pueblo mexicano cansado de sojuzgamiento de los españoles, buscaba ya su independencia en forma definitiva.

Los Cabildos resultaron de gran importancia en el movimiento precursor de la independencia, tal como se demostró el 19 de julio de 1808, cuando el Síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos, expuso ante el Virrey su doctrina de la soberanía del pueblo mexicano, al expresar públicamente por primera vez los derechos de la nación.

Más tarde, el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, libertador y defensor de los derechos humanos, lanzó en Guadalajara su primer decreto aboliendo la esclavitud, el cual culminó con el grito de la Independencia en la Ciudad de Dolores, la madrugada del 16 de septiembre de 1910.

Así, es de comprenderse que la lucha armada por la independencia de la Nueva España, fue inspirada grandemente en los ideales del liberalismo de la época; de modo que la lucha independiente fue una búsqueda de la libertad y la seguridad social de nuestra nación.

José María Morelos y Pavón continuó como precursor de los derechos del hombre en sociedad, y de la nación, declarando que « la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiera depositarlo en sus representantes; dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de providad ». «20

Por otra parte, en tanto que en la Nueva España se iba desarrollando el movimiento de la Independencia, la Constitución de Cádiz significó un último intento del imperio español por regular el régimen municipal de la ciudad y sus colonias; dicha constitución gaditana siguió el modelo francés de la época napoleónica, al

introducir las jefaturas políticas, mediante las cuales las autoridades locales y central estaban reguladas por una autoridad intermedia colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno. Cada provincia estaba a cargo de su jefe político.

La Constitución de Cádiz estuvo en vigor a partir del 30 de septiembre de 1812 y hasta el 17 de agosto de 1814; bajo esta ley el municipio no gozó de autonomía ya que su hacienda estuvo controlada directamente por la corona.

Volviendo a los albores de la época independiente, el decreto constitucional para la Libertad de América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, expedido el 22 de octubre del mismo año, bajo la dirección de Morelos, trató ligeramente el tema del municipio pues establecía que « en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos ».²⁷

Finalmente, la consumación de la Independencia se formalizó el 27 de septiembre de 1821, cuando el ejército trigarante entró en la Ciudad de México, ratificándose con el Acta de independencia Mexicana del 28 de septiembre del mismo año, en la que se proclamó la nueva nación soberana e independiente.

A pesar de que los municipios desempeñaron un papel de marcada trascendencia en la historia de nuestra nación, en el documento que confirmó nuestra independencia, no se hizo mención al tema municipal.

27.- MUÑOZ, VIRGILIO; OP. CIT. PÁGS. 55 Y 56.

4.- EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Consumada la independendencia, se organizó nuevamente el régimen de gobierno, de manera que mediante el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, se instauró la monarquía, cuya base serian el sistema constitucional. Más tarde se instalaría el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822.

En relación al municipio, se expidió el reglamento provisional político del imperio mexicano, del 18 de diciembre de 1822, el cual en su artículo 24 estableció que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Constituyente; y en los artículos del 9 al 94 se regulaban las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores y síndicos.

A finales de 1822 se proclamó la República, publicándose un plan que desconocía el gobierno de Iturbide.

Poco después, se promulgaron las bases segunda y quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, estableciendo que los ciudadanos debían elegir a los individuos de los congresos provisionales y de los ayuntamientos, y serían para estos últimos «un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en los de más de 3000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 40000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los de más de 60000».(28)

28.- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO; MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO VIII, ED. PORRUA, MEXICO 1978.

Por otra parte, establecieron que el Congreso Nacional debía aprobar o reformar los arbitrios que propusieran los ayuntamientos para las necesidades del pueblo.

A la caída del imperio de Iturbide, se empezó a manifestar políticamente, la corriente federalista, que pretendía romper con el marcado centralismo que predominó durante la Colonia y el Imperio; corriente que luchaba por la autonomía de los estados y la restricción del poder militar, tomando como ejemplo la República de Norteamérica; en tanto que la corriente centralista ya existente, pretendía reafirmar al poder de los terratenientes, del clero y de los militares, queriendo implantar una república del tipo de la francesa, cuya característica relevante consistía en que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas por el poder central exclusivamente.

Finalmente, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre del mismo año, fijaron las bases de la organización política y administrativa de nuestra nación, adoptando la forma de gobierno republicana, representativa, popular, federal.

Sin embargo, dichos preceptos no trataron propiamente el aspecto municipal, sino que dejaron a los estados en absoluta libertad de adoptar las medidas relativas a su régimen interior; sobre el particular, el artículo 161 de la Constitución de 1824 estableció para cada uno de los estados, la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a dicha Constitución ni al Acta Constitutiva.

Es importante destacar que en la Constitución de 1824, surgió la institución del Distrito Federal, y por consiguiente desaparecieron los ayuntamientos de la capital de la República.

En 1833, Santa Anna llegó al poder, apoyado por el Partido Federalista; logrado su objetivo, decidió establecer relaciones con los centralistas, traicionando a su partido. Como resultado de un golpe de estado, se instauró nuevamente el régimen central, reglamentando por las bases constitucionales del 23 de octubre de 1835; dicho ordenamiento estableció que los territorios de la República se dividirían en departamentos, y cada uno de ellos sería administrado por las juntas departamentales, de elección directa, con facultades económicas, electorales, legislativas y municipales.

Otros ordenamientos de tipo centralista fueron las siete leyes constitucionales de 1836, también conocidas como Constitución de la República Mexicana, las cuales fijaron las bases para la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los estados y los municipios.

Fue la sexta ley, llamada División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, la que reglamentó a los ayuntamientos; en los artículos del 22 al 26, estableció que estos debían ser popularmente electos, y que debían existir en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los habían en 1808, en los puertos cuya población ascendía a cuatro mil almas y en los pueblos de más de ocho mil. Por otra parte, estableció como objetivo de los ayuntamientos « cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación de inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindad ». (20)

La Ley del 20 de marzo de 1837, reglamentó también a los ayuntamientos, los cuales se elegirían popularmente, y las juntas departamentales respectivas, previo acuerdo con el gobernador, fijarían el número de alcaldes, regidores y síndicos, los cuales no debían exceder de seis. doce y dos respectivamente.

En 1843, Santa Anna nombró una Junta Nacional Legislativa, para elaborar una nueva Constitución de tipo centralista; y fue el 13 de junio del mismo año cuando se expidieron las bases de organización política de la República Mexicana. El artículo cuarto de dicha constitución estipuló que el territorio de la República se dividiría en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

Con estos ordenamientos se acentuó más la dependencia de los ayuntamientos respecto de los gobernadores y asambleas departamentales, quienes tenían la facultad de nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

Por decreto del 22 de agosto de 1846, expedido por el General Mariano Salas, jefe del ejército libertador republicano, se destituyó el régimen central; se implantó nuevamente el federalismo, el cual se rigió por la Constitución de 1824, con carácter transitorio.

Con el restablecimiento del federalismo, los estados suplieron a los departamentos, y a los ayuntamientos volvieron a funcionar; sin embargo, las prefecturas siguieron subsistiendo.

Como podemos apreciar hasta el momento, el siglo XIX significó una época de gran agitación política en la historia de nuestro país, provocando constantes cambios en el régimen municipal.

Aunado a los problemas internos de nuestra nación, la intervención de los países imperialistas en el país, debilitó al Partido Conservador; momento propicio para que el Partido Liberal llegara a ser el grupo político con mayor fuerza revolucionaria de la época.

Sin embargo, el 21 de marzo de 1847, Santa Anna se apoderó nuevamente del gobierno de nuestro país; « en esos momentos de desbarajuste interno » como lo define Ochoa Campos, se dictó en 1848 la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal que fijó impuestos municipales a los expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales.

El 17 de marzo de 1855 se expidió un decreto en relación al municipio, en el que se encargó la realización de las funciones administrativas y municipales a los intendentes, a los substitutos y a los consejos; y que sólo debían establecerse en aquellas poblaciones que tuvieran por lo menos 20 personas que supieran leer. Dichos funcionarios eran nombrados por el gobierno central a propuesta de los gobernadores y su cargo duraba tres años, aunque podía prolongarse indefinidamente.

Este decreto también trató el tema de los Fondos Municipales con el propósito de tener un mayor control sobre éstos.

Finalmente el 12 de agosto de 1855, triunfó el movimiento armado que iniciarían los liberales en 1854, con el derrocamiento de Santa Anna; hecho que marcó el fin del Círculo Castrense en nuestro gobierno.

Emanado del Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional de Ignacio Comonfort; y bajo su gobierno, el 15 de mayo de 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, en el que se fijaron las bases de gobierno que debían regir en tanto se promulgara

la Constitución; este ordenamiento colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes debían nombrar a los funcionarios municipales, expedir las ordenanzas locales y manejar su hacienda.

Poco después, bajo el Congreso instalado por los liberales, entró en vigor la nueva Constitución el 5 de febrero de 1857, que precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal. Sin embargo, esta Constitución Federal no prestó gran importancia al municipio, solamente habló de él en forma superficial en su artículo 31 fracción II, estableciendo la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos de la Federación, estados y municipios; en su artículo 36 fracción I, consideró como obligación de los mexicanos, inscribirse en el padrón de su municipalidad; y en su artículo 72 fracción 6, hizo referencia a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

No obstante, el diputado José María Castillo Velasco presentó ante el Congreso la propuesta de elevar a nivel constitucional el tema del municipio, pero su proyecto fue rechazado; en sus aspectos más reelevantes proponía que si a los estados, como partes integrantes de la Federación interna, también los municipios como partes constitutivas de los estados, debían gozar de esa libertad y así poder gobernarse autónomamente.

El tratadista Andrés Serra Rojas señala al respecto que dicha Constitución « no incluyó la organización municipal en el marco constitucional, por estimar que con ello se violaba la soberanía de los estados ».³⁰

30. - SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I, ED. PORRUA. MEXICO, 1968, 12 ed.

Con la expedición de la Constitución de 1857, el Partido Conservador mostró su inconformidad, de tal forma que a finales del mismo año, inició la guerra civil. Y en enero de 1858 logró apoderarse de la Ciudad de México.

Por su parte Benito Juárez, del Partido Liberal, instaló un gobierno en Veracruz, y en julio de 1859 expidió las primeras leyes de Reforma.

La organización política derivada de la reforma, no sufrió modificaciones de fondo; sólo recibió una nueva reglamentación. Apareció la figura de las prefecturas, de manera que en cada partido debía haber un prefecto, quien fungía como presidente del ayuntamiento respectivo, además de tener las siguientes funciones:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Ser el intermediario en la observación de las órdenes del gobierno federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar el orden y la tranquilidad.
- 6.- Informar al gobierno federal sobre los asuntos encomendados.
- 7.- Nombrar los jueces de paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
- 10- Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11- Fomentar la instrucción pública.
- 12- Perseguir la vagancia.
- 13- Atender a la higiene pública.
- 14- Imponer sanciones gubernativamente.
- 15- Librar órdenes de cateo.

Como podemos observar, las atribuciones de los prefectos fueron bastante amplias desde un principio, rebasando con el tiempo los límites de sus funciones hasta un grado intolerable.

En relación al desenvolvimiento histórico de nuestra nación, la guerra civil iniciada por los conservadores llegó a su término con el triunfo de los liberales; sin embargo, el país se encontraba en una situación difícil y sin fondos para pagar los intereses de las deudas contraídas por los anteriores gobiernos. Por este motivo, el 17 de julio de 1861, el Congreso dispuso una moratoria de dos años en el pago de réditos; antecedente que significó el pretexto para la intervención de los países acreedores de Europa.

Bajo el Imperio de Maximiliano, siguió en vigor el régimen de las prefecturas, a las que les denominó Imperiales.

Por el estatuto provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, el territorio del país quedó dividido en departamentos, distritos y municipalidades estableciendo que los prefectos serían los delegados del Emperador para administrar los departamentos; además cada población tendría una administración propia y proporcional al número de sus habitantes, y la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisionados municipales.

Al triunfo de la República sobre el Imperio, se inició la dictadura de Porfirio Díaz; cuyo gobierno se caracterizó por la excesiva concentración del poder en un sólo hombre.

Durante la dictadura, aparecieron la jefaturas políticas que vinieran a suplir a las prefecturas de otro tiempo; dichas jefaturas eran autoridades intermedias entre el gobierno de los estados y los ayuntamientos, y estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

Las jefaturas políticas controlaban las actividades municipales y además intervenían en todos sus asuntos; sus funciones consistieron en suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía y controlar las elecciones municipales, cometiendo todo clase de abusos en contra de dicha institución.

CAPITULO II ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

CAPITULO II
ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

1- AYUNTAMIENTO ELECTO POPULARMENTE

Tal y como lo establece la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República, el hecho de que cada municipio deba ser administrado por un ayuntamiento de elección popular, directa implica una de las características básicas que debe revestir la institución municipal en nuestro país que es la libertad política. Dicha libertad política la debemos comprender como la facultad que tiene toda comunidad constituida en agrupación municipal, para elegir a sus autoridades o representantes, dentro del marco de las leyes electorales.

Al respecto cabría aclarar que dicha libertad o autonomía política, en la que se finca el municipio, responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y la conveniencia de que la comunidad se autogubierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la propia comunidad política.

Así, en efecto, el ayuntamiento se reúne para analizar los problemas de la comunidad y decidir lo que se debe hacer para resolverlos, por ello sus reuniones toman el nombre de sesiones de cabildo, es decir, «reunion de una comunidad», o junta de funcionarios, o bien como lo precisa el profesor Moisés Ochoa Campos. «Cabildo significa junta de capitulares de un ayuntamiento».(31)

El Presidente Municipal será entonces el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento. El síndico tiene la función de ser el

31. - MOISES OCHOA CAMPOS. LA REFORMA MUNICIPAL; 3. ED. PORRUA; MEXICO.
1970; PAG. 28

representante legal de los intereses municipales y en algunas ocasiones actúa como subprocurador. Los regidores tienen como función principal, el vigilar el buen funcionamiento de la administración en el gobierno de la localidad y su papel fundamental consiste en velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

Los miembros de los ayuntamientos duran en su cargo tres años, y serán electos por los integrantes de la comunidad, a través del sistema de elección popular directa, mismo que está reglamentado en las leyes electorales, de cada uno de los estados de la República Mexicana. Dicha elección popular directa implica el hecho de que los habitantes del municipio elijan a través del voto secreto de entre los candidatos que pretendan ocupar los cargos de elección, a los que consideren idóneos para el desempeño de tales funciones. Es precisamente en este renglón donde debemos hacer hincapié en la importancia que tiene el texto de la fracción I del artículo 115 constitucional, con la inclusión de un procedimiento para la desaparición, suspensión y revocación de los miembros de los ayuntamientos, pues era frecuente que los gobiernos y legislaturas estatales por una u otra circunstancia declaraban con alarmante frecuencia la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, o la de algunos de sus miembros, nombrando en su lugar a incondicionales y anulando con éste la voluntad ciudadana.

Contemplando el texto actual de la fracción I del artículo constitucional se puede señalar que está garantizado el ejercicio de la voluntad popular de las comunidades municipales, toda vez que se precisan reglas comunes a las que deben acogerse en todo el país la desaparición de ayuntamientos restringiendo el ámbito discrecional en las decisiones de los gobiernos estatales. (2)

32. - MARIO RUIZ MASSIEU; REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO ARTICULO 115, CONSTITUCIONAL; DOCUMENTO ELABORADO PARA SU INGRESO A LA ASOCIACION NACIONAL DE ABOGADOS. SEPT. 1984. PAG. 2

Sobre el particular, cabría hacer la aclaración de que en los textos vigentes de todas las constituciones estatales se establece que: « Todo municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado »; reafirmandose de esta forma el hecho de que sean los integrantes de la comunidad los que elijan directamente mediante el voto, a los miembros de los ayuntamientos.

2- AUTONOMIA DEL MUNICIPIO

Sin duda alguna, podemos afirmar que uno de los principales obstáculos que se ha enfrentado el municipio mexicano a través de su devenir histórico, lo constituye las autoridades intermedias que han socabado la libertad y autonomía municipales para contemplar los efectos negativos que le han acarreado al municipio dichas autoridades intermedias, llamémoslas prefecturas, intendencias, jefaturas políticas, etc.

Con estas referencias el Lic. Miguel De la Madrid promovió una serie de reformas al artículo 115 Constitucional, que favorecieron para dar autonomía y libertad a nuestra célula básica de la democracia, que es el municipio. Ahora bien, el marco jurídico general está dado, se requiere que los funcionarios federales y estatales tengan vocación municipalista, y entiendan el sentido de la reforma, a fin de permitir que resurja el municipio libre.

Actualmente el artículo 115 constitucional a la letra dice:

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, 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 electos 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 período 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.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así

fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública 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.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar 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, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el parrafo 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 a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren 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.

3.- INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO

Del análisis de las treinta y un Constituciones Estatales, se desprende que todos los ayuntamientos de la República Mexicana estarán compuestos por un Presidente Municipal, por uno o más síndicos y el número de regidores que marquen las propias constituciones o bien las leyes Orgánicas Municipales respectivas.

Del mismo análisis señalado, se puede constatar que en algunos casos son las mismas constituciones de los Estados las que determinan la forma de elección de los ayuntamientos, aunque en la mayoría de los casos, dicha forma está establecida en las leyes electorales de cada Estado.

Los miembros del ayuntamiento deben ser electos directamente mediante el principio de votación mayoritaria relativa, y sólo un determinado número de regidores deberá ser electo mediante el principio de representación proporcional, mismo que está sustentado constitucionalmente por la fracción VIII del artículo 115 que dispone en todos los municipios, la representación proporcional en la elección de sus ayuntamientos. (este tema será tratado con amplitud en el capítulo quinto de este trabajo).

En todas las constituciones estatales o bien en sus respectivas leyes orgánicas municipales se señalan los requerimientos mínimos para ser miembro de un ayuntamiento tales como:

- a) Ser ciudadano de la entidad.
- b) Ser vecino del municipio.
- c) Tener como mínimo 18 a 23 años de edad, según lo marque cada entidad.
- d) No desempeñar cargos de la federación o del estado.
- e) No ser ministro de ningún culto religioso.
- f) Saber leer y escribir.

- g) No ser militar en servicio activo.
- h) No haber desempeñado ningún cargo de elección popular en carácter de propietario en el periodo anterior.

Ahora bien, en todos los municipios de la República Mexicana los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, para ello, la ley orgánica municipal y la ley electoral de cada entidad tomando como regla general obtenida de la propia carta magna, el hecho de que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con ese carácter; en cambio, los miembros del ayuntamiento que tengan el carácter de suplentes y no hayan ejercido las funciones de propietarios si pueden volver a ser reelectos para el periodo siguiente.

Cabe aclarar que para atender todos los asuntos inherentes a la vida del municipio, las leyes orgánicas municipales, también denominadas Códigos Municipales, preeven la creación de las «comisiones» que vigilarán el ramo de la administración municipal que se les encomiende. Será el ayuntamiento en pleno el que designe entre sus miembros a los que deberán formar parte de las comisiones, mismas que tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento. Estas comisiones tienen como función primordial atender los ramos de la administración municipal que se les encomiende, tratando de dar solución a los problemas que se les presentan así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del Presidente Municipal en los ramos que les correspondan. Las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos son las de :

- a) Gobernación y reglamentos.
- b) Hacienda Municipal.
- c) Seguridad, tránsito y transportes.
- d) Salud pública y asistencia social.

- e) Obras públicas.
- f) Instrucción pública, recreación y espectáculos.
- g) Comercio, mercados y restaurantes.
- h) Bienes municipales.

Valdría hacer mención de que estas comisiones varían de un municipio a otro, dependiendo de su propia dimensión, número de habitantes y recursos financieros. Además, a raíz de las reformas del artículo 115 constitucional, muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de los servicios públicos, así como comisiones encargadas de la planificación y desarrollo urbano municipal.

Tomando en consideración la división territorial interna de los municipios, se establece una forma de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales que pueden ser cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarias, etc. De tal forma que el ayuntamiento pueda hacer llegar su autoridad a cada una de las poblaciones que pueden tener el carácter de ciudad, pueblo, villa, congregación o ranchería a través de representantes políticos y administrativos del propio ayuntamiento. A estos representantes se les conoce como autoridades auxiliares municipales y pueden recibir los nombres de delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, etc.

A manera de ejemplificar las funciones de las autoridades auxiliares de los municipios, se transcriben a continuación los artículos 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 55 .- Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como delegado de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la

seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determine los bandos municipales respectivos.

Artículo 56 .- Para los efectos de esta ley, son autoridades municipales:

I.- Los Delegados municipales en los centros de población del municipio.

II.- Los Subdelegados Municipales, en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la delegación cuando sea necesario.

III.- Los jefes de sector o de sección y los delegados municipales.

IV.- Los jefes de manzana.

Artículo 57 .- Por cada delegado y subdelegado habrá un suplente.

Artículo 58 .- El procedimiento para la designación de los delegados y subdelegados municipales será el siguiente:

I.- El ayuntamiento someterá a la consideración de los vecinos una terna de personas ampliamente reconocidas que serán candidatos para ocupar esos cargos;

II.- Se señalará una fecha en la cual los vecinos reunidos en asamblea, votarán por alguna de las personas de la terna;

III.- Será nombrado delegado o subdelegado, el que obtenga mayor número de votos y suplentes los que le sigan en votación; y

IV.- Entrarán en funciones al día siguiente de la elección.

Artículo 59 .- Los jefes de sector o de sección y de manzana, serán nombrados directamente por el ayuntamiento y tendrán además de las atribuciones señaladas por el artículo 55, la obligación de elaborar, revisar y tener actualizado un censo de población de su sector o manzana.

Artículo 60 .- Los delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y de manzana, durarán en su encargo tres años, pudiendo ser

removidos por el ayuntamiento en cualquier tiempo, por causa justa, llamándose a los suplentes; si estos no se presentaren se designará a los sustitutos conforme al procedimiento establecido en el artículo 58 de esta Ley.

De lo anterior podemos concluir que en algunos casos, las autoridades auxiliares municipales son electas popularmente mediante el voto, y en otros, es el presidente municipal el encargado de hacer tales designaciones, de acuerdo, claro esta a lo estipulado por la Ley Orgánica Municipal de cada entidad.

Antes de entrar en detalles sobre las funciones específicas de cada uno de los ayuntamientos, es menester precisar que el ayuntamiento en su conjunto, considerado como órgano colegiado, es el que ocupa la cúspide de la estructura político administrativa del municipio, y como tal tiene una serie de atribuciones, mismas que se detallarán a continuación después de haber analizado cuales son las más comunes en las leyes orgánicas municipales de diferentes estados de la República, a saber:

Expedir y publicar su reglamento interior y en general los reglamentos que requiere el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales;

Intervenir ante toda clase de autoridades civiles y militares, cuando por disposiciones del tipo administrativo se afecten los intereses municipales;

Dividir o modificar la demarcación existente del territorio municipal para los efectos administrativos;

Otorgar, con la aprobación de la legislatura y a través del ejecutivo, a los centros de población la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta ley;

Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales en términos de esta ley y sus reglamentos;

Designar a los representantes del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio;

Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

Nombrar libremente su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal;

Formular y remitir al congreso local, para su aprobación, su presupuesto de ingresos y aprobar el proyecto de cuenta pública que les presente el tesorero municipal remitiendo ésta al congreso local para su revisión;

Aprobar el presupuesto anual de egresos con base en sus ingresos disponibles;

Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley;

Acrecentar los bienes patrimoniales y los valores sociales, culturales; así como fomentar las actividades deportivas del municipio;

Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas;

Celebrar convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el estado o particulares;

Prever en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales;

Promover y auxiliar el cumplimiento de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano;

Participar en el ámbito de su competencia, en los términos de las leyes federales y estatales, y en la coordinación con la federación y el estado, en la planeación y regulación del desarrollo de los centros urbanos involucrados en procesos de conurbación;

Formular, aprobar y administrar la zonificación y el plan de desarrollo urbano municipal en los términos de las leyes federales y estatales relativas;

Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y zonas ecológicas, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de las leyes federales y estatales relativas;

Intervenir, de acuerdo con las leyes federales y estatales de la materia, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Publicar el plan de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas, y destinos de áreas y predios;

Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo Urbano;

Celebrar convenios con las autoridades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos, o la asunción de atribuciones que correspondan a aquellas;

Contratar empréstitos;

Autorizar transferencias de partidas presupuestales;

Vigilar que el tesorero y demás manejadores de valores municipales cuestionen su manejo;

Crear las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos;

Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del municipio;

Celebrar convenios para la seguridad social de sus trabajadores con instituciones de la materia, federales o estatales;

Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial;

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos tutelares;

Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo, en caso de que estas sean creadas;

Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio;

Conceder licencias y permisos;

Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas;

Formular la estadística municipal;

Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten;

Designar la oficialidad, la gendarmería y los empleados de ésta, excepto en los casos de que la cabecera municipal sea la capital del estado;

Cuidar el embellecimiento de los centros de población, monumentos arqueológicos y de los lugares de atracción turística;

Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas, consejos tutelares y proveer lo conducente para su sostenimiento;

Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes;

Dotar de panteón a los centros de población que excedan de 300 habitantes;

Designar ante el poder judicial estatal, el juez menor municipal;

Crear tribunales contenciosos municipales;

Rendir por conducto de su presidente, a la población un informe detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales, (anual);

Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días;

Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares, y

Las demas que les señalen las leyes y reglamentos.

Así mismo las leyes orgánicas municipales, estipulan ciertas prohibiciones a los Ayuntamientos, de entre los más comunes encontramos:

1.- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesion de los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y sus reglamentos.

2.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretados por la legislatura.

3.- Retener o intervenir para fines distintos, la cooperacion que en numerario o en especie presten los particulares para la realizacion de obras de utilidad pública.

4.- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.

De esta forma han quedado apuntadas las principales atribuciones y prohibiciones de los Ayuntamientos, pasando enseguida a analizar las funciones de los miembros de los ayuntamientos en forma individual.

I. PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del propio ayuntamiento. Es el responsable de ejecutar las decisiones y acuerdos del ayuntamiento, cuando éste funciona con cuerpo colegiado, en base a los criterios y políticas establecidas dentro del propio municipio. Es por ésta situacion por la que se le considera como el órgano ejecutor de las determinaciones que se tomen dentro del órgano de gobierno municipal, así como el encargado de realizar la administración del municipio.

A fin de cumplir con estas encomiendas dentro del seno municipal, las constituciones municipales a las leyes orgánicas de cada entidad, señalan una serie de facultades y obligaciones para los presidentes municipales de las cuales las más comunes se precisan en los aludidos ordenamientos, y éstas son:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos, las resoluciones de los ayuntamientos y los bandos municipales;

- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos, salvo los convenios cuya celebración corresponda al ayuntamiento en términos de esta ley;

- Proponer al ayuntamiento los nombramientos del Secretario y Tesorero;

- Ordenar la publicación de reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al municipio;

- Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen en forma legal;

- Vigilar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración y comisiones municipales que se integren, en su caso, dentro de la jurisdicción del municipio;

- Designar a la persona que deba sustituirlo en las sesiones del ayuntamiento;

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos y bandos municipales correspondientes;

- Vigilar el cumplimiento de los Planes Nacionales y Estatales de desarrollo urbano;

- Someter a nombre del ayuntamiento al Ejecutivo Estatal la aprobación del Plan Municipal del Desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano;

- Disponer de la fuerza pública para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública;

- Vigilar la recaudación de la hacienda pública municipal cuidando que la intervención de los fondos municipales se hagan en estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes;

- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, las que, de conceder, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitas;

- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos;

- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días;

- Rendir a la población municipal en sesión solemne, un informe pormenorizado de su gestión administrativa;

- Vigilar la conducta oficial de los empleados del municipio,

corregir oportunamente las faltas que observen y hacer del conocimiento de la autoridad correspondiente, las que en su juicio pueden constituir la comisión de un delito;

- Tener a su cargo el registro civil de la cabecera municipal;

- Conceder y expedir licencias para el funcionamiento del comercio, espectáculos, cantinas, centros nocturnos, bailes y diversiones publicas en general, mediante el pago de la tesoreria de los derechos correspondientes;

- Prestar a las autoridades judiciales el auxilio que soliciten para las aprehensiones correspondientes y la ejecución de sus mandatos;

- Autorizar los libros que se relacionen con la administración municipal, firmando y sellando la primera y la última hoja;

- Autorizar los documentos de compra-venta de ganado y las licencias para degüello;

- Auxiliar a los padres de familia o tutores en la corrección de sus hijos o tutorados, y

- Los demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

De igual manera que se destacan en las leyes orgánicas municipales, o bien en las constituciones locales las facultades de los presidentes municipales, se enmarcan las prohibiciones que estos miembros del ayuntamiento tienen. Las prohibiciones más comunes son las siguientes:

Distraer los fondos y bienes municipales a que estén destinados;

Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la ley de ingresos u otras disposiciones legales;

Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes inmuebles o cualquier otro asunto de carácter civil, y decretar sanciones o penas en los de carácter penal;

Utilizar su autoridad oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas.

Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o árbitro alguno o consentir o autorizar que oficinas ajenas a la tesorería municipal, conserven o tengan fondos municipales;

Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;

Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal;

Patrocinar a persona alguna en asuntos que se relacionen con el gobierno municipal;

Imponer arresto mayor de treinta y seis horas o multa que exceda de la señalada en la ley de ingresos. En los casos de permuta por el arresto, éste no podrá exceder de treinta y seis horas. Los jornaleros u obreros no podrán ser castigados con multa mayor a la del importe de su jornal correspondiente a un día. Tratándose de trabajadores o asalariados, la multa no excedera del equivalente a un día de ingreso.

Para el cumplimiento de sus actividades el presidente municipal podrá, en cualquier tiempo, auxiliarse de los demás integrantes del

ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias, quienes tendrán unicamente facultades de supervisión y asesoría.

El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

- a) Cuando el Síndico este impedido legalmente para ello, y
- b) Cuando se niege a asumirlo, en este caso se obtendra la autorización del ayuntamiento.

Por último, en lo que respecta a los presidentes municipales cabria hacer la aclaración de que para que logren el cabal cumplimiento de las funciones a ellos encomendadas, se estipula en la mayoría de las leyes orgánicas municipales de las entidades el hecho de que los presidentes municipales se pueden auxiliar en cualquier momento de su gestión, de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias a fin de dar despacho a los asuntos de la presidencia municipal.

Así mismo, se auxilia de un aparato administrativo formado por las unidades administrativas encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como satisfacer las necesidades que demanden los habitantes de los municipios. Este aparato o estructura administrativa de la cual requiere su apoyo el presidente municipal, será tan compleja como problemática sea la vida municipal; como está se trata de decir que la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra directamente relacionada con el tipo de municipio de que se trate, puesto que las características económicas, demográficas, culturales, urbanas, sociales y políticas son muy diferentes en todos los municipios de la República mexicana.

Por lo tanto, cada municipio contará con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas municipales, por lo que se podría afirmar que no existen dos estructuras administrativas municipales idénticas.

Esta composición administrativa se organiza de distintas maneras en todos los municipios: así tenemos que en algunos casos se forma de direcciones, otras tantas de departamentos y las menos en oficinas. Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un titular o responsable que asume el carácter de funcionario municipal, que será nombrado directamente por el presidente municipal.

Resulta prudente precisar que cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre su estructura básica estará conformada por la presidencia municipal, la secretaria del ayuntamiento y la tesorería municipal, aclarando como ya se señaló que dependiendo del tipo de municipio de que se trate, pueden haber otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal cumple con los requerimientos que le demande la comunidad. Dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente ligado con las circunstancias que prevalezcan en cada entidad y con más amplitud en cada municipio; de ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de acción a nivel gubernamental y a nivel local se genera en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades de gobierno municipal que cumplirá por conducto de sus órganos administrativos.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia y que están representadas por algunas unidades administrativas son:

- Obras Públicas
- Servicios Públicos
- Mercados
- Limpia
- Panteones
- Parques y Jardines
- Educación y Cultura
- Actividades cívicas y sociales

Seguridad Pública
Organización Social

II. SINDICO

El segundo miembro en orden de importancia dentro del municipio es el síndico procurador, o síndicos municipales, cuando existe más de uno, pues hay que recordar que las leyes orgánicas del municipio, se establece que habrá uno o más síndicos, dependiendo del tamaño del municipio, del número de habitantes que éste tenga y de los recursos financieros con que cuente.

Así mismo en los ordenamientos aludidos, se establece que el síndico es el responsable de vigilar los aspectos financieros del municipio, representarlo en los asuntos o litigios en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y realizar funciones de auxiliar del ministerio público en los municipios en los que no exista éste.

Las facultades más comunes que encontramos en las leyes orgánicas municipales para este miembro del ayuntamiento son:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

- La vigilancia de la aplicación del presupuesto;

- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería;

- Vigilar que con oportunidad, se presente al Congreso Local la cuenta pública;

- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;

- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;

- Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;

- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio;

- Fungir como agente del ministerio público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan, y

- Las demás que le concedan o le impongan la Ley, reglamentos o el ayuntamiento.

Es de hacerse notar que los síndicos en su carácter de responsables financieros del ayuntamiento, no pueden transigir o hacer cesiones de los bienes del municipio, salvo autorización expresa que en su caso, le llegue a otorgar el ayuntamiento.

III. REGIDORES

Los regidores son también miembros del ayuntamiento elegidos directamente mediante el voto popular, los cuales tienen una doble función dentro del órgano de gobierno municipal. La primer función la

configura el hecho de que al ser elegidos popularmente forman parte del ayuntamiento en pleno; la segunda es cuando llegan a ser miembros, ya sean titulares o no de las comisiones que se forman dentro del seno del ayuntamiento, las cuales se encargan de velar por todos los ramos de la administración municipal, mismas que están determinadas en los códigos municipales;

Ahora bien, las facultades y obligaciones que tienen los regidores al integrar el ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno del mismo, son entre otras las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento participando en las sesiones con voz y voto;

- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de sus resultados;

- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;

- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;

- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal en el orden de preferencia que éste determine;

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal, y

En el otro plano, es decir, cuando los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública, la ley orgánica municipal en su caso, o bien los reglamentos internos del municipio,

además de indicar la cantidad y tipo de comisiones, establecen las facultades de estas.

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa, y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otros estados. Esto no quiere decir que en este aspecto exista homogeneidad en cuanto al número y características de esta forma de división de funciones propias del gobierno municipal.

En páginas anteriores quedó de manifiesto cuales eran las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos de la República, ahora cabe señalar que independientemente de las características económicas y administrativas o del grado de desarrollo que tengan los municipios, existen comisiones que se encuentran en casi todos los casos funcionando, tales como las de gobernación, hacienda, servicios públicos, salud pública y educación.

Con estos datos, queremos señalar presisamente de las características económicas, financieras y de población de cada municipio, de las que dependen la existencia de una determinada comisión. Pudiendo citar que en los municipios rurales o semiurbanos cuyas actividades primordiales serán la agricultura y la ganadería que atiende igual manera en los municipios que se encuentren en las costas, es casi un hecho que existirá una comisión encargada de la pesca, cuestión que no ocurrirá en los municipios que se encuentren enclavados en las sierras.

IV. SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

El Secretario no es miembro del ayuntamiento y no es electo popularmente por la comunidad, sino que es nombrado por el ayuntamiento en pleno a propuesta del Presidente Municipal.

Para ser Secretario de un ayuntamiento, se requieren una serie de

requisitos, mismos que son precisados por las Leyes Orgánicas Municipales. A continuación citaremos lo que perpetúa la Ley orgánica Municipal del Estado de México sobre el particular.

Artículo 71. Para ser Secretario de un ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.

II.- Haber concluido su instrucción primaria, tratándose de municipios de cien habitantes, cabeceras distritales instrucción secundaria, en municipios que excedan de doscientos mil o en el caso de la ciudad capital; poseer título profesional o ser pasante.

III.- No haber sido sentenciado por delito intencional.

También los Secretarios de los ayuntamientos tienen una serie de facultades y obligaciones de las cuales las más comunes son:

- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y archivo del ayuntamiento.
- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite.
- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.
- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento.

- Autorizar con su firma las actas y documentos emanados del ayuntamiento.
- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales.
- Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio.
- Intervenir y ejercer la vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes al presidente municipal o los convenios que para el efecto se celebren.
- Vigilar en auxilio de las autoridades federales, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de culto.
- Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil y de la Junta Local de Reclutamiento.
- Imponer sanciones por violación a los reglamentos municipales.
- Todos los reglamentos y disposiciones emanados del ayuntamiento, deberán ser refrendados con la firma del secretario, y
- Los demás que le señalen la ley o los reglamentos.

Vale la pena hacer mención dentro de éste rubro, de otro órgano administrativo municipal que reviste una gran importancia, la Tesorería Municipal.

Se establece en la legislación estatal, que en cada ayuntamiento se contará con un Tesorero Municipal, que será nombrado por ese cuerpo colegiado a propuesta del presidente municipal.

La Tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los arbitrios que correspondan a su ámbito tributario.

Compete a la Tesorería el manejo de fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será atender a las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal de que se trate, es la unidad administrativa responsable de la Hacienda Municipal.

Entre sus facultades y obligaciones se encuentran:

- Elaborar y proponer al presidente municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieren para el manejo de los asuntos tributarios del municipio.

- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al municipio de conformidad con la ley de ingresos municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales.

- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales.

- Planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al ayuntamiento a través del presidente municipal.

- Llevar al corriente el padrón fiscal municipal y practicar revisiones y auditorías a los causantes.

- Formular mensualmente el estado de origen o aplicación de los recursos municipales.

- Ejercer las facultades económico-coactivas a las leyes y reglamentos vigentes.

- Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos de acuerdo con los programas y presupuestos aprobados.

- Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del mismo.

- Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés de Hacienda Pública Municipal.

- Establecer convenios de coordinación fiscal con el estado en la administración de impuestos.

- Pagar nómina al personal que labora en el municipio.

- Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento el proyecto de cuenta pública.

- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

4.- PARTICIPACION CIUDADANA

Probablemente uno de los aspectos que reviste una mayor importancia dentro de la vida municipal, sea el hecho de la participación de los miembros de esa comunidad primaria en la toma de decisiones en el gobierno local, no sólo cuando a través del voto eligen a sus representantes, sino también interactuando con los ayuntamientos a través de comités, asociaciones, grupos juveniles, etc. Sobre esta particular, Dilys M. Hill y Jean de Savigny opinan;

En una sociedad democrática, los ideales de libertad otorgan a los individuos el derecho a esperar que sus demandas se tomen en consideración en diversas formas y ámbitos. El derecho de sufragio representa tan sólo el mínimo más estricto de participación. La gente en general, tiene problemas o desea introducir cambios en su vida, debe poder contar con la posibilidad de conseguir ayuda rápidamente, con relativa facilidad y de manera informada. El hombre corriente no se toma un interés profundo por lo que hace el gobierno, pero ésto no significa que sea áptico o incapaz de actuar. (33)

No obstante la reserva del Estado, la prudencia de los representantes locales y el desinterés de los partidos políticos son factores que atribuyen en la actualidad a los ciudadanos un papel de primera fila. a ellos corresponde dar a conocer sus aspiraciones en orden a la renovación; en primer lugar por sí mismos, con ocasión de las consultas electorales; pero sobre todo, a través de las asociaciones a que pertenecen los ciudadanos más activos, grupos políticos locales, comités residentes, asociaciones juveniles, grupos de acción municipal, comité de expansión, grupos de animación social, asociaciones de representantes locales, movimientos de educación permanente y de promoción, y todos los intérpretes y responsables, en suma, de la vida local están hoy llamados a manifestar su voluntad de ver a nuestras instituciones locales ocupar la plaza que les corresponde en una sociedad moderna, y están también invitados a prepararse para ayudarlas a ello. Entonces el país recobrará el equilibrio y el dinamismo comprometido por los siglos de centralismo; los ciudadanos se reencontrarán en sus municipios, los municipios volverán a ser escuela de verdadera democracia. (34)

(33) DILYS M. HILL, TEORIA DEMOCRATICA Y REGIMEN LOCAL; COL. ADMINISTRACION Y CIUDADANO; INSTITUTO DE ADMINISTRACION LOCAL; MADRID, ESPAÑA, 1980, PAG. 343

(34) JEAN DE SAVIGNY; EL ESTADO CONTRA LOS MUNICIPIOS?, COLECCION ADMINISTRACION Y CUIDADO; INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL, MADRID, ESPAÑA, 1980, PAG. 343

Siguiendo las opiniones apuntadas, se considera prudente que en todos los municipios de nuestra República, exista una verdadera participación ciudadana en todos los asuntos de la vida local, en la medida que son los miembros de la comunidad los que sienten y palpan por sí mismos los problemas inherentes a su vida comunal, y por lo tanto deben obligarse a coadyuvar con las autoridades municipales en la consecución de una mejor forma de vida dentro del ámbito territorial del municipio al que pertenezcan.

Adolfo posada precisa que entre las formas de participación ciudadana se encuentran.

« ... La iniciativa o sea, la facultad en el ciudadano con voto de proponer medidas legislativas, ordinarias, reformas, disposiciones que habrían de ser expresamente consideradas por los órganos del gobierno; el referendum o sea la facultad del elector para ejercer el cuerpo electoral el voto y la sanción y la protesta, o sea también la facultad del elector de oponerse o provocar la oposición a la eficacia de una medida legislativa o de gobierno». (35)

La participación vecinal es un tema de gran importancia para el desarrollo de las actividades que tiene a su cargo el municipio. A través de ella se establecen las relaciones entre la colectividad local y los diferentes niveles de gobierno. El ayuntamiento es el nivel de decisión y gestión en los asuntos públicos más cercanos a la población, por ello importa que establezca una comisión constante con los ciudadanos.

Al ser elegido un ciudadano para ejercer un cargo público municipal, se ha conferido un mandato representativo para cumplir las funciones de gobierno. Sin embargo, ésto no significa que las decisiones que afectan la vida municipal se concreten exclusivamente

(35) A. POSADA: OP. CIT. PAG. 199

en el poder de una o varias personas. Por ello, el municipio dispone de dos formas para equilibrar el ejercicio de poder público:

- La división de poderes; y
- La participación popular.

La división de poderes radica en que los órganos de poder municipal se rigen por el principio de competencia y no por el principio de jerarquía. Unas son las competencias del Presidente Municipal y otras las de los Síndicos y Regidores. Esta división contribuye a establecer los equilibrios necesarios en el ejercicio del gobierno sobre un municipio.

La participación vecinal es otra forma de asegurar el equilibrio de oportunidades para actuar en los asuntos públicos locales. En este sentido, gobernar significa compartir las decisiones adoptadas con quien son los directamente interesados o afectados por ellas. Su finalidad es que el ayuntamiento y la Administración Municipal trabajen al servicio de las necesidades y aspiraciones colectivas.

Frecuentemente, las entidades de la administración pública se burocratizan y adoptan estructuras rígidas que dificultan la solución a los problemas, olvidando las necesidades y fines para las cuales fueron creadas. Contra esta tendencia, surge la idea de participación social como un medio para incorporar las demandas e iniciativas de usuarios y vecinos dentro del sistema de gestión municipal.

De esta manera, se comienza a establecer un sistema de autogestión comunitaria que tiene el propósito de promover el papel de los ciudadanos en los órganos de poder público, demostrando que el titular de un cargo municipal, no posee la exclusividad de las atribuciones que le han sido delegadas. Así como la autonomía municipal implica el fortalecimiento del municipio frente a la instancia de gobierno estatal y federal, la autogestión permite la

afirmación de los grupos y asociaciones vecinales frente a la instancia de gobierno municipal. El desarrollo de la autogestión vecinal puede lograrse a través de diversos canales de participación entre los que destacan;

- La obligación de informar a la población sobre las decisiones y actividades que realiza el ayuntamiento y la administración municipal.

- La posibilidad de intervenir en la operación y vigilancia de los servicios y obras públicas que los vecinos organizados construyen por cooperación;

- La organización democrática de reuniones permanentes de consulta para discutir las mejores opciones de beneficio social;

- La apertura de la administración municipal para compartir con los vecinos el ejercicio de la función pública. Con este propósito, puede crearse un organismo de composición mixta integrado por funcionarios municipales y representantes de las diferentes agrupaciones comunitarias (Asociaciones de colonos, comerciantes, padres de familia, usuarios de transporte, etc.) para llevar a cabo ciertas acciones o programas de desarrollo municipal.

Se considera que la mejor forma de participación ciudadana, se debe hacer a través de la creación de organizaciones comunales que velen por sus intereses en el seno del municipio y que de igual forma las autoridades promuevan la participación ciudadana mediante foros de consulta popular, audiencias públicas en las que se ventilen los problemas propios de la comunidad, y promoviendo las reuniones públicas participativas.

Por último, en lo que se refiere al tema materia del presente capítulo, cabe hacer la aclaración que en todas las Constituciones de

los Estados, se hace mención expresa de que los ayuntamientos se formarán por el Presidente Municipal, un Síndico o más según sea el caso, y por el número de regidores que sean necesarios, atendiendo a la población en cada municipio. Además preceptúan todos estos ordenamientos que estos integrantes de los ayuntamientos serán electos popularmente mediante el voto secreto, libre y directo.

CAPITULO III
EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA. ESTADO DE MEXICO

Para analizar la funcionalidad de la representación proporcional en el municipio de Tlalnepantla, es necesario precisar el contexto general referente al Municipio que comento, para ello lo describiré en cuanto a su aspecto geográfico, histórico, económico social y político.

LOCALIZACION GEOGRAFICA.

El municipio de Tlalnepantla, corresponde al Estado de México, el cual se localiza en el centro de la República y limita: al Norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al Sur con Morelos y Guerrero; y al Este con Tlaxcala y Puebla y al Oeste con Michoacán.

El Estado se integra por ciento veintiun Municipios y una superficie total de 21,461 Kmz.

El Municipio de Tlalnepantla está integrado por dos zonas:

La zona poniente limita:

Al Norte con los Municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán;

Al Sur; con el Distrito Federal y el Municipio de Naucalpan de Juárez;

Al Este: Con el Distrito Federal;

Al Oeste: Con el Municipio de Atizapán de Zaragoza.

La Zona Oriente que limita:

Al Norte : Con el Municipio de Ecatepec Morelos;

Al Sur: Con el Distrito Federal;

Al Este: Con el Municipio de Ecatepec de Morelos;

Al Oeste: Con el Distrito Federal.

La extensión territorial del Municipio de Tlalnepantla se ubica geográficamente en el centro del Estado de México, en la porción septentrional del Valle de Anáhuac; en cuanto a los ejes cartesianos.

este Municipio se encuentra localizado entre 19 30'40'' y los 99 15'22'' de latitud norte y entre 90 09'40'' y los 99 15'22'' de longitud Oeste del Meridiano Greenwich. (36)

La topografía del Municipio de Tlalnepantla presenta distintas alturas que van aproximadamente de los 2,100 a 2,690 metros sobre el nivel del mar.

Como ya hemos mencionado, el Municipio esta dividido en dos zonas separadas por la penetración de una franja del Distrito Federal (Cuauhtepac), llamada zona Poniente y zona Oriente; tiene una superficie total de 83.48 km², que representa el .38% de la superficie total del Estado de México; del 83.48 km²; corresponde a la zona poniente: 61.54 km² y a la zona oriente: 21.94 km² aproximadamente. (37)

ANTECEDENTES HISTORICOS.

A finales del siglo XI, un grupo de seres humanos migratorios, procedentes de una comunidad septentrional de la hoy República Mexicana, llamada Amaquemecan, se dirige hacia el sur, quien iba a la cabeza era el caudillo: Xólotl; inducidos por la necesidad de buscar un mejor sustento y un mejor clima para vivir.

Después de dieciocho meses de fatigoso peregrinaje, para Xólotl y su pueblo sobre las ruinas de Tula y después sobre Teotihuacan, donde permanece algún tiempo. Más tarde en un lugar al que designa como Xólotl, y de allí envía a su hijo, el príncipe Nopalitxín a explorar hacia el sur, en donde tras cruzar varios montes escala la cumbre del cerro del Tenayo, desde donde

(36) PLAN DE GOBIERNO MUNICIPAL 1991-1993. H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA, PRIMERA EDICION; PAG. 2-6.

(37) IB IDEM

contempla tendida a sus pies la tierra señalada, ofreciéndole las más esplendorosas perspectivas de vida; la caza en la montaña, la pesca y el cálido refugio en las grutas de los cerros; que fueron razones poderosas para tomar posesión del lugar que no tenía dueño.

Los historiadores sitúan la fundación de Tenayuca Oztopolco a finales del siglo XI o a principio del XII, la etimología de Tenayuca es «lugar con muros» o «lugar fortificado», oztopoco significa «el lugar de muchas cueva».

Adoraban al Sol, aquellos seres humanos tenían a éste por padre de todo lo existente y rendían también culto a la tierra en la que veían la imagen de la madre.

En las inmediaciones de lo que hoy se conoce como Tlalnepantla establecido en la falda de un cerro (San Andrés), habitan los pobladores de Teocalyehuacán, de descendencia otomí, quienes debido a las pasadas cargas tributarias exigidas por los mexicas o aztecas habitantes de Tenayuca sostenían un odio ancestral que derivó posteriormente en cruentas luchas que habrían de influir decisivamente en la formación de un nuevo pueblo.

Establecidos los franciscanos en la Ciudad de México en 1524, a los primeros pueblos que visitaron fueron San Bartolo (Tenayuca), San Lorenzo (Teocalyehuacán) y tras varios años de paciente labor conciliatoria dieron el fruto óptimo de la unión entre estos pueblos antagónicos de mexicas y otomíes.

Valiéndose hábilmente de los caciques de uno y otro pueblo, lograron la cooperación de centenares de hombres para iniciar las obras de un gran convento el cual quedaría bajo la vocación de Corpus Christi.

Con el objeto de limar asperezas, los franciscanos lograron que los mexicas proporcionaran cantera rosa del cerro de Tenayo y los otomíes de la piedra gris de sus cerros. Las grandes carencias de medios para transportar tan pesados materiales desde aquellos lugares haría prolongada y muy ardua la tarea, por varios años los nativos hollaron esos caminos acarreado piedra, arena, cal y madera.

La erección del monasterio, trajo como consecuencia natural la formación de un pueblo en torno a éste: el boscoso sitio sólo existían aislados grupos de chozas; comenzó entonces a poblarse de pequeñas y rudimentarias habitaciones.

Este convento edificado en un terreno colocado en medio de ambos pueblos y que sirviera de núcleo de enlace entre ellos, recibió el nombre de Tlalnepantla, vocablo originado del sustantivo Nahuatl Tlalli que significa Tierra y Nepantli locativo que indica en medio de, « en la tierra de en medio». situado al noroeste del valle de Anáhuac, asentado en las márgenes del gran lago y abrazado por los ríos de Tlalnepantla y San Javier, fue creciendo este pueblo no a la manera de los fundados por los españoles, ya que sólo eran grupos de casas entre magueyerías separadas por techos de cementeras y caracterizadas por humildes construcciones de adobe y tepetate cerca de piedra y pozos de agua, extraída con lazos de acuerdo a la traza hecha por los frailes en coordinación con los caciques de Tenayuca y Teocalyhuacan.

Años después sobre ese mismo plano, personajes y familias de clase media vecinada en este lugar, construirían sus casas. dando origen a las primeras calles de las que. más tarde una, es en la actualidad importante avenida de esta ciudad de Tlalnepantla.

Más allá de la traza primitiva habían ido formándose también los primeros barrios en que se dividiría la parroquia en dos de mexicas; San Bartolomé Tenayuca y los Reyes, y dos de otomíes: San Lorenzo

Teocalyehuacan y San Francisco. Años después surgirían nuevos barrios como Santa María y San Mateo.

En el año de 1568 siendo el virrey de la Nueva España don Martín Enriquez de Almazá, además de abolir los trabajos de carga para los nativos decretó el ejido de Tlalnepantla, el cual era objeto de dificultades, litigios por parte de los naturales, concluyendo por nombrar a dos gobernadores, uno mexicana y otro otomí. Tlalnepantla por aquella época estuvo bajo la alcaldía de Tacuba.

Las costumbres de los habitantes de Tlalnepantla una vez olvidadas las dificultades que en otros tiempos distanciaron a sus ancestros, se convirtieron en tradiciones de los pequeños pueblos propiciando la vida social del núcleo en torno a las festividades religiosas.

Tlalnepantla que desde los primeros días de la conquista española perteneciera al reino de México recibió el nombramiento de cabecera a raíz de haber sido fundada la sede eclésiástica de Corpus Christi, y quedando así al frente de los viejos pueblos de Teocalyehuacan y sus barrios circundantes.

En 1825, el congreso Constituyente del Estado de México, declaró Cabecera de partido a Tlalnepantla y al dividirse la Prefectura de México en dos distritos: llamados del Este y del Oeste, la «Tierra de Enmedio», fue nominada Cabecera de Prefectura del Oeste.

Al dividirse en distritos la Entidad Federativa en el año de 1861, Tlalnepantla quedó entre éstos dos ocupando el noveno lugar. Las cabeceras del Distrito fueron elevadas en ese mismo año, a la categoría de Villas, dándoseles nombres de héroes y entonces se adopta el nombre de Tlalnepantla de Galeana, el decreto fue dado en Toluca el 14 de noviembre de 1861.

En 1874 la legislatura del Estado, reconociendo los servicios que Ignacio Comonfort presentara al pueblo de Tlalnepantla durante el tiempo que fungiera como prefecto de dicho pueblo, dispuesto por decreto No. 30 del 2 de septiembre de 1874, que este Distrito llevara el nombre de Comonfort.

Para fines de 1945, el panorama ofrecido por la zona industrial de Tlalnepantla era altamente promisorio; para 1961 se convertía ya en una espléndida realidad; los logros de aquel conjunto de elementos, signos de progreso, fue la razón, por la que el Estado de México presidido por Alfredo del Mazo Vélez procurara dar gran impulso a la industria de la región, colocándola en el primer plano, entre las zonas fabriles más importantes del país; así mismo, impulsó diversas obras como fueron las de infraestructura, realizadas bajo el proyecto «Planificación de Tlalnepantla» que incluyera la alineación y amplificación de sus calles, así como la apertura de otras, construcciones de drenaje, pavimentación de calles y avenidas, banquetas, carreteras, el rastro de la ciudad y establecimiento de escuelas.

El auge industrial que se lograra en Tlalnepantla en la administración gubernamental del Licenciado Isidro Fabela y Alfredo del Mazo Vélez, así como el creciente desarrollo comercial y acelerado aumento de su población, representaron factores determinantes para que el Estado concediera a la antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de ciudad, por decreto del 13 de septiembre de 1948.

En 1978 Tlalnepantla de Comonfort cambió de nombre por el de Tlalnepantla de Baz, en honor al Dr. Gustavo Baz Prada, nativo de Tlalnepantla.⁽⁹⁸⁾

SITUACION ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA.

SITUACION ECONOMICA.

INDUSTRIA

Tlalnepantla destaca entre los 121 municipios que integran el Estado de México como uno de los más importantes desde el punto de vista industrial, según oficiales proporcionadas por la Coordinación General de Comunicación Social del H. Ayuntamiento Constitucional de este Municipio, corresponde a 1992. En efecto se tienen registradas en este año un total de 2,105 industrias de las cuales corresponden a productos alimenticios, bebidas y tabacos 798, textiles, prendas de vestir, e industria de cuero 335; papel, celulosa y cartón 416; sustancias póllicas, derivados de caucho y plástico 140; minerales no metálicos 28; productos metálicos, maquinaria y equipo 366 y otras 22. La importancia del sector industrial del Municipio se refleja en el personal ocupado en este sector de la economía Municipal que en 1990 asciende a 260, 820 personas; que representan el 42% del total de la población ocupada en este Municipio.

De acuerdo con las cifras del censo industrial 1990, del total del capital invertido en todo el sector industrial del Estado de México, Tlalnepantla ocupó el primer lugar con el 27%, Naucalpan, el segundo lugar con el 22%, Ecatepec el tercero con el 17%; en cuanto a la aportación al valor de la producción bruta estatal en el mismo año, correspondió a Tlalnepantla el primer lugar con el 25%, a Naucalpan el 22% y a Ecatepec el tercer lugar con el 18%.

COMERCIO

El sector comercial en el Municipio de Tlalnepantla reviste la mayor importancia para la economía Municipal, debido al gran

desarrollo alcanzado en los últimos años como consecuencia de la enorme población que se ha ido concentrando en el Municipio, en municipios circunvecinos del Estado de México, así como el Distrito Federal en la franja territorial limitante con el Municipio de Tlalnepantla; es indudable que el creciente sector industrial en esta área incide directamente en una constante ampliación del mercado interno Municipal; al grado tal, que en 1986 el total del personal ocupado en el Municipio, el Comercio y los servicios, dan ocupación a 347,760 trabajadores que representan el 56% del total del personal ocupado en el Municipio, Tlalnepantla cuenta con 13 mercados públicos municipales; 18 áreas establecidas en vía pública; 68 sitios donde se realizan mercados (tianguis) semanales 10 tiendas de autoservicio, 8 tiendas Liconsa; 35 lecherías Liconsa :dos rastros uno para aves y uno Municipal para el ganado bovino, porcino y caprino.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

La ubicación geográfica del Municipio de Tlalnepantla resulta altamente favorecida en cuanto a su red de comunicaciones y transportes, por su extensa colindancia con el Distrito Federal; por el tráfico de personas y de mercancías, así como, por la prolongación de las vías terrestres del Distrito Federal hacia el Municipio de Tlalnepantla, situación que beneficia a esté en el movimiento de autobuses de pasajeros y de camiones de carga de mercancías.

En cuanto al sistema de comunicaciones el Municipio cuenta con una Oficina de Correos, una de telégrafos y una central telefónica. Por lo anterior se puede afirmar que el municipio cuenta con los medios de transporte que responden a la demanda de los mismos, donde proporcionan el servicio de transporte 21 rutas de autobuses, 38 sitios de automóviles de alquiler y las rutas de transporte colectivo.

PRESUPUESTO MUNICIPAL

Actualmente el municipio cuenta con un presupuesto proyectado

para 1992 de \$225'711,000 de los cuales \$61'209,000 se destinan a obra pública, \$9'095,000 a la deuda pública y \$74'215,000 a los servicios públicos.

SITUACION SOCIAL

La situación social de la población de Tlalnepantla, tanto desde el punto de vista individual como colectivamente, está determinada por una diversidad de factores como por ejemplo los cambios operados en los sistemas de seguridad pública, de vivienda, servicios educativos, servicios médicos, servicios públicos de comunicaciones y transporte, agua potable, alumbrado público, drenaje y recreación entre otros factores.(39)

En base a lo anterior, podemos considerar que el Área Municipal de Tlalnepantla ha tenido en los últimos años importante desarrollo desde el punto de vista social como consecuencia básica de su crecimiento industrial y material en general; resultado entre otras cosas de la ascendente inmigración poblacional del Distrito federal, del propio Estado y de diversos puntos de la República; de la política de Fomento Industrial aplicada en las últimas décadas por los gobiernos de los estados y el federal; por un importante programa de construcción multifamiliares así como por las diversas influencias de carácter económico social y político que el Distrito Federal recibe la vida y el desarrollo social de este Municipio.

POBLACION TOTAL : HOMBRES Y MUJERES.

El crecimiento poblacional en el Municipio de Tlalnepantla puede observar en las cifras que se presentan a continuación:

(39) H. AYUNTAMIENTO 1988-1990. TLALNEPANTLA MIRADOR DE ANAHUAC.
MONOGRAFIA, MEXICO.

AÑO	POBLACION TOTAL MUNICIPAL	PORCIENTO DE INCREMENTO
1950	29,005	0
1960	105,447	363
1970	366,935	347
1980	778,173	212
1990	702,807	

Fuentes: Centro Municipal de Estudios de Población. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 1992

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

De 237,649 habitantes que forman la población económicamente activa que representa el 45.7% del total; de la cual son hombres el 45% y son mujeres el 55%; como puede observarse en las cifras anteriores el Municipio cuenta con un 10% de mujeres más que hombres en la composición de su población económicamente activa.

POBLACION OCUPADA Y DESOCUPADA.

En cuanto a la población ocupada y desocupada de este Municipio se observa una cierta contradicción entre el notable desarrollo que se ha operado en él, en los últimos 35 años y el deficiente aprovechamiento de sus recursos humanos que constituyen el recurso primordial para el desarrollo de toda sociedad o comunidad, dicha contradicción existe, por cuanto que, del total de su población económicamente activa, sólo se encuentran ocupados 104,565 personas que representan el 44% de los cuales son hombres 161,601 y son mujeres 76,047; en tanto que se encuentran desocupados 130,706 personas que representan el 55% del total de la población económicamente activa; de los cuales son hombres 18,298 (14%) y son mujeres 53,587 (41%); aquí

cabe observar que el mayor porcentaje de desocupados, 41% son mujeres cuando la población económicamente activa total, las mujeres aventajan a los hombres en cantidad al representar el 55.5% del total.

En el Municipio de Tlalnepantla el 36% de la población económicamente activa obtiene un ingreso menor al salario mínimo, el 54% ganan de uno a cinco veces éste y sólo el 10% ganan más de cinco veces el salario mínimo; no obstante debido fundamentalmente a la carencia de área urbanizable de población con ingresos mayores a cinco veces el salario mínimo.

POBLACION INFANTIL.

El sistema educativo del Municipio para atender a la población estudiantil cuenta con 152 escuelas a nivel preescolar, 335 escuelas primarias, 7 escuelas de educación especial, 15 escuelas de capacitación para el trabajo, 63 escuelas secundarias de enseñanza tradicional, 32 secundarias técnicas, 16 telesecundarias, 4 escuelas de educación para adultos; en el nivel de educación media superior se tienen 50 escuelas, 1 escuela normal, en el nivel de educación superior o grado de licenciatura 8 planteles y 25 escuelas extraescolares.

En resumen se tienen en total 683 planteles educativos, de los cuales 292 corresponden a la Federación, 157 al Estado; 239 son particulares y 19 escuelas autónomas, es necesario aclarar que cada turno (matutino, vespertino y nocturno) se considera como una escuela.

La población estudiantil del Municipio en 1990 asciende a 556,349 alumnos aproximadamente que arroja el 34% de la población total.

SITUACION POLITICA.

El artículo 115 de nuestra Constitución establece entre otros

preceptos, que los estados de la federación adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio es libre para que cada uno sea administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México y el bando municipal de Tlalnepantla, Méx.; la situación Política de este municipio en cuanto a su organización interna cuenta con una ciudad, 18 pueblos, 2 ex-haciendas, 22 ranchos, 88 colonias, 78 fraccionamientos residenciales y 16 fraccionamientos industriales; para la colaboración interna municipal se divide en nueve delegaciones:

DELEGACIONES POLITICAS QUE INTEGRAN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA

DELEGACION	LOCALIDADES
PRIMERA	25
SEGUNDA	44
TERCERA	15
CUARTA	56
QUINTA	40
SEXTA	4
SEPTIMA	2
OCTAVA	5
NOVENA	3
TOTAL	202

Actualmente el Ayuntamiento de Tlalnepantla está compuesto por una planilla de un presidente municipal, dos síndicos procuradores y dieciseis regidores, cinco de los cuales son de representación proporcional, mismos que comentaremos más adelante.

Sin en el proceso de la vida política de toda sociedad es de algún modo el reflejo o la resultante de lo que acontece en la vida económica e incluso en la vida social es indiscutible que en las últimas décadas la situación política del municipio de Tlalnepantla ha experimentado un mejoramiento constante, similar a lo que se ha estado logrando en la vida económica y social.

CAPITULO IV
TEORIA DE LA REPRESENTACION

CAPITULO IV

TEORIA DE LA REPRESENTACION

El asunto de la representación y el correspondiente al Gobierno representativo es una de las más importantes de la Teoría política, al respecto existe cantidad de literatura. El profesor Loewenstein ha dicho que: « La invención... de la Técnica de la Representación ha sido decisiva para el desarrollo político de occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor la electricidad, el motor de expansión y la fuerza atómica. (40).

Fraga Iribarte al abordar el tema escribió « La Representación política ha permitido, por una parte la formación de mayores y más poderosas organizaciones sociales; pero al mismo tiempo, ha hecho posible el concebir dentro del Estado, un poder distinto del Gobierno y capaz de controlarlo. (41)

En tal concepto, la representación no es solamente un fenómeno jurídico también es un problema político, en la praxis se observa que la representación política no se corresponde con los « perfiles Técnicos» de la Representación Jurídica, siendo mas bien un modo de resolver el problema de legitimidad del poder y consecuentemente un modo de organizar el asentamiento del pueblo y la representación también va unida a otro concepto básico, el de confianza.

(40) Reyes Heróles, Jesús. La Historia y la Acción. Ed. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1972.

(41) Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planificación Democrática Ediciones Aguilar, México, 1953.

La Representación es el proceso a través del cual se ejerce el poder e influencia política de la totalidad, o de una parte de la ciudadanía, sobre la acción del Gobierno, en su nombre por un pequeño número de ellos con efecto vinculante con la totalidad de la comunidad así representada.(42).

Un criterio moderno de la Representación Política se concibe como una forma de Gobierno en el que la razón fundamental sea el nombre, pero de un modo que tenga su base en la confianza, en el acuerdo y la responsabilidad. Un gobierno Representativo sobre la Sociedad produce y genera necesidades y demandas, que el Estado debe convertir en acciones políticas.

El Estado se legitima en la medida en que satisface las aspiraciones colectivas. Para ello debe convencerlas, aceptarlas por la vía de la solución más adecuada.

Ciertamente que un Gobierno Representativo no tiene que estar siempre respondiendo a los impulsos de la base; es cierto que las iniciativas serán suyas; pero han de conservar las realizaciones, aspiraciones y deseos de las mayorías. En última instancia, los estímulos de base deben ser posibles en todo momento, y siempre que los hayan debe producirse una respuesta adecuada.

El Gobierno ha de ejercer el liderazgo fincado y basado en la confianza que sólo se logra mediante un diálogo permanente como sostiene el escritor Fraga Iribante: «La esencia del Gobierno no Representativo es, en definitiva que los gobernados que cada vez acumulen más poder respondan de él ante los Gobiernos, y deban renovar ante ellos, de algún modo su confianza, ésto se refiere por una parte al conjunto del sistema político», y por la otra, a los políticos en

(42) Mannheim, Karl. op. cit. Pág. 250

particular. ¿Cómo es Posible?, De qué manera se resuelve la contradicción?, mandar por una parte y ser controlado por otra.

Naturalmente, es un problema complejo, por lo tanto, difícil. Autoridad y confianza están estrechamente relacionados. «La autoridad es algo más que la mera potestad; su contenido moral deviene de la legitimidad que de un modo u otro, arranca de la representación. El pueblo no puede actuar directamente» (43)

Como dice C. Simmitt, «Sólo puede decir si o no; no puede asesorarse, ni deliberar, ni discutir, ni elaborar normas, sino únicamente sancionar con su sí en proyecto de norma que se le presente, pero sí puede estar conforme o no, con los que Gobiernan, con sus ideas, sus procedimientos «consecuentemente, el Gobierno Representativo debe basarse en la organización de la confianza, y también de la desconfianza; es decir, que la opinión pública puede tener alguna posibilidad de contraste DECIR LA VOZ DE UNA OPOSICION IGUALMENTE RESPONSABLE.»(44)

A mayor abundamiento incorporo sobre la representación política la opinión del Tratadista José López Portillo quién invocando a Hobbes que trató de resolver los problemas del poder y de la organización política en forma inminente al grupo desechando las soluciones trascendentes de sabor teológico.

«Fue Hobbes quién, al hablar de la persona artificial, predicó que era aquélla cuyas palabras y acciones no se consideraban como representación de otro. Por ello concluía Hobbes, el soberano es una persona artificial, porque representa a todos los que pactaron la instritución del Estado; su voz sus actos no son propios; representan a todos; de ahí que su poder no sea absoluto».

(43) Charlot, Jean. Les parties Politiques, Libraire, D. & Liu Paris, 1972.

(44) Reyes Heróles, Jesús op. cit. Pág. 223.

«Esta idea nos está indicando ya el sentido moderno de la planteación del problema del absolutismo».

«Desde luego nos indica que la Representación es un problema de Gobierno, Órgano Estatal: de decisión Política, de especialización de funciones».

Agrega: «Alguna voluntad individual tiene que representar el centro de decisión del poder de todos, y resolver sobre la paz y la seguridad de todos. Por eso, ninguno en concreto, puede modificarlos y objetarlos fuera del propio soberano», continúa, «Un gran problema en política quedó así planteado; la decisión del poder de todos sujeta al representante, independiente, distinto a todos. Sus decisiones no pueden ser revisadas ni modificadas, pues equivaldría a designar a otro representante con las facultades de decidir por todos.

Es interesante destacar cómo la moderna Teoría de la Representación resulta planteada por el Teórico del Absolutismo. Hay que hacer hincapié en ello, porque habitual y vulgarmente hablar de Representación política es así, hablar de democracia, y es que la teoría de la Representación tuvo una brillante madurez en Inglaterra «El pueblo nunca perdió conciencia de sus derechos, en el parlamento se escuchaban voces que hablaban por todos. Vino la Revolución, y el Parlamento confirmó el carácter de que estaba integrado por los representantes de los señores y de la gente común que, por su gran número y separación especial, no podían hacer hablar a quienes representaban su derecho primero, dándoles instrucciones concretas, y después poco a poco, ante la imposibilidad de consultar a todos para todo en los momentos de crisis, el mandante fue haciéndose amplio y discrecional; pero nunca dejó de considerarse mandato. Por ello siempre el parlamento representó al conjunto de pueblo».

«Fue con Locke con quién la Representación se convirtió en Teoría en Poder Legislativo. estaba integrado por representantes de quienes pactaron la sociedad y el Gobierno que establecían el principio legal y que, al salir del parlamento, tenían que cumplirlo como cualquier otro ciudadano». A Rousseau le repugnaba la idea, no admitía la Representación porque tenía muy presente que había nacido del Absolutismo. la creación del Representante era casi de derechos renunciar a la voluntad general substituida por la voluntad reticular del Gobierno; la soberanía no puede ser representativa por la misma razón de ser inalienable».

Los diputados del pueblo pues no son ni pueden ser sus representantes, sino únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda vez que el pueblo no ratifica, es nula, el pueblo inglés piensa que es libre, y se engaña lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada»...«Tan pronto como a un pueblo se le dá representante deja de ser libre, y deja de ser pueblo».

En la repugnancia de Rousseau está realmente el posible vicio de todo Gobierno: la desvinculación con el pueblo; la posibilidad de que el Gobernante resuelva así y para sí; pero es un vicio que hay que afrontar, no hay solución posible.⁽⁴⁵⁾

Precisamente porque no hay otra solución variable, la Representación «recuérdese como Sieys reputa al tercer Estado como el Representante de la Nación y añadió algo más que hubiere repugnado profundamente a Juan Jacobo; en vista de que, en los momentos críticos, es imposible que el Representante consulte a los electores para resolverlo todo, es indispensable que el mandato sea libre: que

(45) Mannheim, Karl, op. cit. Pág. 39

el representante resuelva sin consultar constantemente al representado. De otra suerte el mandato se hace inútil.

Se estableció así, firmemente, el mandato libre del Representante y toda la teoría del poder constituyente del Estado Democrático Moderno, descansa en los mismos supuestos que funcionaron en las Asambleas Nacionales los representantes lo son, en sí, de la soberanía toda del pueblo no están limitados por la obligación de consultar o de esperar en algún caso instrucción de los electores, ni su mandato es revocable.

Las Representaciones Democráticas corren así el riesgo de convertirse en las estúpidas oligarquías de que tanto se burlaron Hitler y Mussolini». Pero nos adelantemos; hemos dicho que la Representación Política es una Institución Moderna, ello no quiere decir que en modo alguno, hubiera sido ignorada antes de las organizaciones políticas y por las necesidades de una división del trabajo hubieron de valerse de los órganos especializados.

«Ya hemos dicho los órganos al actuar como tales, dirijan su actividad en el sentido que sólo se explica en función de conducta y fines colectivos, de tal suerte que sus actos no pueden reputarse como exclusivamente suyos, sino imputarse a alguna medida, aún en el caso del autócrata más exagerado.

Esa circunstancia es la semilla de la Representación Política, sólo que, la moderna, está ligada a dos fenómenos plenamente concientes».

«Primero, la consideración típicamente moderna de que primero el Representante, es en virtud del expreso consentimiento del Gobierno, y de que el pueblo tiene el derecho de designar sus representantes. Segundo la Sistemática formulación de ese derecho en un cuerpo

normativo que llega a ser constitucional; en el que se consagra la representación como derecho individual.⁽⁴⁰⁾

Consentimiento e institución jurídica son las características modernas de la Representación Política. Esto lo decimos, es fácil advertir en la antigüedad la función del Principio Representativo, sólo que no formulado como derecho consensual del pueblo».

Al respecto hace la observación el tratadista Jellinek hablando de García, que «ahí donde puede actuar la propia asamblea del pueblo, falta el motivo histórico para que nazca. En la propia federación las ciudades Griegas donde en vez de la ciudad es una asamblea Federal la que actúa, no tiene cabida la representación, sino que, más bien cada ciudadano de los estados particulares goza de voto en la eclesia de la Federación. Pero cuando queda excluida la reunión general del pueblo, entonces tanto Grecia como en Roma vemos con toda claridad, para los actos que es preciso llevar a cabo, la idea de Representación.»

En la época Medieval la idea de la Representación también funcionaba, seguramente con mayor intensidad que en la antigüedad en virtud del pluralismo corporativo. Cada corporación tiene una cabeza que representa al grupo. Y ya vemos como expresamente STO. TOMAS habla de que «Ordenar una cosa bien común, que la representa y haga sus veces...», y también es conveniente recordar la aguda crisis medieval que surge en torno a la idea conciliar. Los concilios representativos de toda la ley cristiana frente a la pretención papal que le legitimó y verdadero representante es el Pontífice. Y es que en el seno de la iglesia se anticiparon los problemas y las soluciones políticas que después se plantearon al Estado Moderno».

(40) Solano Yañez, Delfino. El Derecho Electoral el Sufragio y los Derechos Electorales, revista Pensamiento Político No. 14 Vol. IV junio 1970, pág 1981.

Sin duda la Representación tuvo una intensa función en el medio evolutivo.

Las cortes de España: El parlamento de Inglaterra; los Estados de Francia, los brazos de la organización feudal; los Electores, los Colegios; los Gremios... funcionaban a base de la idea de la Representación necesario corolario de la Concesión Corporativa; sólo que la integración del Representante era muy distinta a la moderna.

No entraban en ella tanto el consentimiento de todos o de la mayoría, como las costumbres y las constituciones hereditarias, escalafonarias o selectivas, en virtud de las cuales se operaba la designación del representante. Podríamos intensificar el estudio para llegar a la conclusión apuntada: Cuando la multitud no puede actuar como tal, debido a las complejas razones que expliquen esa imposibilidad tiene que actuar por representantes.

Esta es la idea general, sólo que repetimos, en la modernidad un carácter sui generis: El de que la representación es función del libre consentimiento institucionalizado como derecho individual.

Es importante destacar ésta consideración, porque consentimiento y conciencia jurídica son características del tiempo moderno.

Presisamente a partir de esas consideraciones podemos distinguir la representación política de la muy vieja idea de la representación pre-institucionalizada, de la que ya hemos hablado. Es un viejo gesto primitivo estimar que, cualquier miembro de la representación, la represente y que sus actos a ella se inculca: la ofensa individual de un miembro de una tribu, se consideraba como una ofensa de una tribu a otra.

Es importante por ello ser consecuencia plena, en carácter distintivo de la moderna representación política, hecha de consentimiento institucionalizado.

Ese carácter, plenamente conciente, constituye la idea moderna de la Representación, y su aparición se explica como la mayor de las instituciones modernas, por la solución dada a los problemas surgidos en el absolutismo: Con el derecho divino de los Reyes, el poder político se estimaba trascendente. No correspondía al pueblo, no se formaba en el pueblo y por el pueblo era algo que Dios daba a quien era considerado como su representante, por eso la concepción trascendencia de que el soberano representa a Dios, tenía la consecuencia de que sólo era responsable ante él y que al pueblo sólo le correspondía obedecer pasivamente.

De una vez para lo venidero renegaba el Virrey Marquez de Cruz, cuando la expulsión de los jesuitas en 1767 deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España que nacieron para callar y no para discutir ni opinar en los altos asuntos del Gobierno.

Ante esta consideración trascendente de la representación se opuso la consideración inminente: Del soberano representante del pueblo, no de Dios y el primero que hizo conciencia moderna de esta cuestión fue paradójicamente, un Hobbes. Por eso su tesis fue estimada como muy peligrosa por los monarcas Ingleses, que nunca le agradecieron su defensa.

Claro que la idea tiene muchas raíces medievales; pero no se hace conciencia nacional, institución jurídica y función del consentimiento individual como derechos, sino hasta la época moderna en función del derecho subjetivo plenamente individualizado, eso explica el carácter del Gobierno Moderno, la función del sufragio y los problemas todos de la elección y sus controles, en suma:

Es muy difícil concebir una organización política sin que funcione con ella la idea de la representación. Sólo el régimen de democracia directa puede excluir la función de la representación, y ese régimen es prácticamente imposible.

De aquí se saca una conclusión: La idea de la representación no está ligada esencialmente a la idea de la democracia, es excluyente de aquéllos o así, la democracia representativa.

Prácticamente todos los sistemas políticos son representativos del pueblo, salvo aquéllos en que se estima en que el Gobernante representa a una persona trascendente pero en un régimen así, no estatal, ni jurídico; comprende una organización política religiosa.

Los sistemas políticos se diferencian en materia de representación, por los procesos selectivos para integrar el representante, estos procesos son múltiples, selección natural del más fuerte, o del más hábil que, de hecho, se imponga; elección concurso; sorteo, herencia, etc. Procesos instructivos de diversos modos ya por el derecho, ya por la costumbre, o por el rito. Abundando en la materia, López Portillo continúa diciéndonos que la representación es una organización de unidad, de ahí podría suponerse que se trata de una ficción; se fingiría que el representante es el representado, como en el teatro.

Sin embargo, en materia política es una realidad, si se estima que el representante actúa con un sentido que sólo explica el hecho de ser un centro donde concurre se implica la conducta colectiva.

No es, pues, una ficción; pero sí un gran peligro, una y otra vez realizado, de que el representante desborde su función y abuse de ella. Ese peligro ha planteado la mayor parte de los problemas políticos.

Es pues, el problema de origen en la representación del Estado Moderno cuyas soluciones son, una teoría de Gobierno.

Mediante la consideración de unidad, implícita en el género de la representación «La voz y los actos» del representante no se atribuye sólo a él sino también a los representados. Esta atribución se explica por el sentido de la voz y de los actos del representante.

LA DEMOCRACIA

Definir la democracia no es tarea sencilla, Guillermo Cabaneta dice en su diccionario jurídico que el concepto «Procede del griego Demos, pueblo y Gratos, Poder, Autoridad. Significa que el Gobierno del pueblo por el pueblo; o al menos a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen directamente la soberanía popular en el Gobierno mediante el sufragio relativamente universal o libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y se propone en el fondo el bienestar de todas las clases sociales, y de preferencia elevar el nivel de vida de las humildes y modestas».(47)

Para González Casanova el término democracia es mucho más persuasivo que comprensivo pues está lleno de asepsiones que han sido dadas a lo largo de la historia, actualmente la democracia entraña una forma de vivir resultante de la libertad, que permite a los hombres de la comunidad política ser los rectores de su propio devenir al ser su voluntad la que instituye el poder público.(48)

En mi concepto al abordar el problema de la democracia, deseo referirme a un mejor y más eficiente procedimiento que permita la representatividad, solía decirse que democracia Gobierno del pueblo

(47) LANCIZ Y SANCHEZ, ANTONIO. PRINCIPIOS BASICOS DEL DERECHO ELECTORAL CONTEMPORANEO. CURSOS MECANOGRAFICOS DE LA ACADEMIA DE DERECHO COMPARADO, LA HABANA, 1937.

(48) JELLINEK CITA POR GARCIA MARQUEZ. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. ED. PORRUA, MEXICO, 1984

por el pueblo para el pueblo, sin embargo en nuestro tiempo incierto, existiría una mejor democracia si en los Ayuntamientos, en todos los que existen en nuestro país a nivel de regidores tienen cabida los líderes de las comunidades que integren cada uno de los municipios.

Claro la democracia ha variado en el curso de la historia desde Grecia en los siglos IV y V antes de Jesucristo hasta nuestros días.

DEMOCRACIA DIRECTA

El origen de la democracia se localiza en Atenas que al principio fue un Estado Monárquico, pero tuvo la fortuna de contar con grandes y muy distinguidos reformadores que propiciaron la democracia, entre otros: Solón, Crístenes, Pericles; al principio únicamente los nobles que habitaban las llanuras tenían derecho al sufragio y eran llamados Eupatridas. Los hombres de las montañas y la costa, sobre los que reposaba la economía del estado no podían votar, Crístenes confirió la ciudadanía a todos los hombres libres de Atica, los que se reunían en el «Agora» o plaza pública formando la Eclesia o Asamblea popular, ahí se estudiaban los problemas de la comunidad y diversos oradores salidos del pueblo planteaban soluciones, a fin de que la mayoría optara por la solución más adecuada, en otras palabras el pueblo gobernaba directamente, pero esta democracia que floreció en el siglo de la época de Pericles hacia el 44 a.c., no fue una democracia integral, los esclavos no llegaron a obtener nunca el sufragio.

Dicen Duberfer: «En todas las ciudades griegas también en las romanas las decisiones políticas las tomaban las asambleas generales de ciudadanos, que es el rasgo que define la democracia directa en el sentido tradicional del término.

Se elegían también en las asambleas a los magistrados. El sistema se basaba en el pluralismo y un respeto relativo de la

oposición y la existencia de las libertades públicas, sin embargo, la democracia antigua no se aplicaba más que a los ciudadanos que eran una minoría en relación con los esclavos que aseguraban lo esencial de las tareas productivas del país de Atenas como ya se había referido antes, los ciudadanos no representaban más que unos cuatrocientos mil habitantes, continúa exponiendo el tratadista.

Se encuentran instalaciones sin esta limitación de la esclavitud en otras ciudades o estados: en las Ciudades de Beriberes de Africa del Norte que han conocido sistemas de elección bastante perfeccionadas, una separación de poderes bastante efectiva y el Gobierno por una asamblea, La Aljama; o también en las repúblicas urbanas de la Europa Nórdica de Flanders o de la Italia de fin de la edad media.

Como se puede ver, se dibuja un tipo de instituciones liberales que podrían llamarse la democracia de ciudades que merecían un estudio comparativo más profundo.

DEMOCRACIA INDIRECTA

De lo hasta aquí estudiado, en capítulos precedentes se deduce en los Estados Modernos no es practicable la democracia directa. Lo que nos conduce a reflexionar; en el sentido de que así , ¿cuál es entonces la forma de participación del pueblo en la cosa pública?

En este sentido conviene recurrir a la teoría del Estado para dilucidar que ésta, para su integración requiere de tres elementos esenciales:

Población,
Territorio y

Gobierno, o sea que la tridimensionalidad de ámbitos, personal, territorial y espacial de validez se contienen y entonces, en particular se puede sostener que:

La población tiene su asiento de un territorio, y que en lo relativo predominan dos corrientes, dos tendencias: los que por su capacidad jurídica están en aptitud de participar en el quehacer público y el de quienes no lo están.

«De ahí que sólo el pueblo político según la acepción del tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, sea el participante. De lo cual no se sigue que forme « Una voluntad unánime dentro del pueblo político». (49)

Hay grupos mayoritarios y minoritarios con propósitos y finalidades diferentes y discrepancias de opinión.

En la creación del derecho básico o Constitucional y al consagrar en el sistema democrático, que el pueblo se reserva la facultad de elegir a los titulares que transitoriamente encarecen a los órganos primarios del Estado y que generalmente son el ejecutivo y el legislativo, pues aunque los órganos judiciales no tengan origen popular, no por ésta circunstancia el régimen representativo deja de ser democrático.

Ahora bien, esa potestad prevista jurídicamente, Estos grupos conforman la ciudadanía. (50)

«Si estas condiciones son susceptibles de satisfacerse por la mayoría popular, se estará dentro de un régimen democrático. Esta satisfactibilidad mayoritaria de las condiciones jurídicas se equipara

(49) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, OP. CIT. PAG. 61

(50) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, OP. CIT. PAG. 62 Y 63

a la igualdad política que es un atributo esencial de la democracia y supone un mismo tratamiento por el derecho para quienes se encuentran en la situación general que este previa.»

La igualdad política es una especie de igualdad jurídica general, que se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos, de contraer las mismas obligaciones que se originen de esa situación...

Pero la igualdad política así entendida no es característica del sistema democrático, ya que esa situación determinada puede ser de tal forma reducida del pueblo y a los ciudadanos componentes entre los cuales existirá una posición inequitativa porque excluya a los miembros de otros grupos.

En un sistema democrático se requiere que la mencionada situación o la igualdad política que entraña, sea lo más extensa posible; que abarque a la gran mayoría de la nación para que integre a la ciudadanía que pueda participar en el gobierno. Se impone repetir aquí la pregunta: ¿De qué forma participa el pueblo en el gobierno democrático? y en que sentido se apuntó antes que en los Gobiernos modernos no existiese la posibilidad de que todo el pueblo puede ejercitar las funciones políticas, por esto tiene que nombrar representante.

De ahí surge la teoría de la representación democrática que confirma J.J. Rousseau «El contrato social» y que al respecto sostienen los Estados Unidos Mexicanos que a través de su secretario de Gobernación en la época de 1970-1976 el Sr. Lic. Mario Moya Palencia quien dijo entonces «Se condiciona por la imposibilidad práctica de la Democracia Directa y la evolución del concepto del pueblo soberano, es decir, Titular Original del Poder, pero no el pueblo como un concepto básico de multitud reunida a la manera de las

asambleas atenienses o romanas, sino al pueblo como unidad indivisible, dotado de una cohesión social, ligada de vínculos étnicos, históricos, económicos y culturales.

Esto constituye el concepto de nación. Y como la nación no puede expresar su voluntad directamente, debe asignar personas físicas que decidan por ella que la representen e interpreten.⁽⁵¹⁾

Por otra parte, cierta corriente doctrinaria explicando la representación política como proveniente de un mandato imperativo según el cual el presente debe actuar representados. «Ante la Inaplicabilidad de ésta doctrina en el derecho Público, afirma Moya Falencia».

Surgió la teoría del mandato representativo, o sea un poder colectivo dado por la nación entera a la totalidad de sus representantes exclusivamente la representación de quienes lo habían electo por una circunstancia determinada.⁽⁵²⁾

A este respecto el constitucionalista Lanz Duret, dice: que aborda CARF DE MALBERG quien dice: «Según la opinión generalizada en la gran masa del público y los medios políticos la relación de naturaleza contraccional, análoga a la que resulta del contrato civil mandato, considerándose el elector como un mandante y al electo como un mandatario».

Sobre el particular y abundando en el asunto: más exactamente, la idea esencial que se encuentra contenida en esta manera de ver es que la relación se resuelve en una transmisión de poderes de los electores a los elegidos. En realidad esa concepción procede

(51) BURGOA ORTIZUELA, IGNACIO; OP. CIT. PAG. 62, 63

(52) DUVERGER, MAURICE. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, ED. ARIEL 1972, PAG. 161 A 167

directamente de las ideas de Rousseau sobre la materia de soberanía.

He aquí como se razona para construir la teoría del mandato electivo.

Se admite como punto de partida que la soberanía reside en el pueblo. El pueblo en el momento de la elección está representado por el cuerpo de los electores, y ese cuerpo electoral el que se encuentra al soberano. Por el hecho de la elección cada elector confiere, al electo la fracción individual de soberanía que de los electorados pasa a los elegidos.

Después de la elección la soberanía se encuentra transferida a la asamblea.

Citando a Carré de Malberg, presisando aún más el carácter teórico y legal en todas las constituciones que han adoptado el régimen representativo que «los diputados son instituidos por el sufragio de los ciudadanos, pero el poder que adquieren a consecuencia de la elección no les viene de esos ciudadanos. Esta fórmula significa que el diputado es elegido designado, nombrado por los electores es llamado por ellos al poder y recibe de ellos su investidura, y en ese sentido se puede decir, si se quiere que el cuerpo electoral es el autor del poder de sus elegidos. Pero eso se puede expresar en el sentido solamente, porque en lo más es diputado, no es ni mandatario ni el delegado de sus electores, Es un elegido y no su comisionado. Se ha expresado la misma idea diciendo que lo que el pueblo a los electores por medio de la elección no es un mandato, sino es su confianza. Caracterizar la elección como un acto de confianza es marcar claramente que es de notar de los electores un acto de abandono más bien que de dominio».

Es evidente que no debe aceptarse a su cargo la teoría del mandato conforme a la cual se ha querido apreciar a los

representantes. En efecto, dado lo expuesto anteriormente, es indudable que el diputado no puede ser considerado como mandatario porque no es revocable su cargo, y es de la esencia del mandato que salvo pacto en contrario, sea siempre revocable al juicio del mandante y bien sabemos que conforme a nuestra constitución los diputados y senadores y el Presidente de la República electos no pueden ser revocados de sus cargos por ninguna autoridad, ni por los Colegios Electorales, ni por el pueblo mismo, sino por medio de la violencia, de la revolución, es decir, por medio de procedimientos extralegales.

Igualmente debe precisarse otra diferencia entre la representación y el mandato; y consiste en que el mandatario siempre es responsable hacia el mandante de la misión o funciones que le han sido conferidas y en el caso del representante y conforme a nuestro derecho público no exista nada semejante, pues ni los miembros del Congreso ni el Presidente de la República son responsables ante sus electores de sus conducta política, ni están obligados a rendir ninguna cuenta a nadie después de su desempeño de su misión.

No deben confundirse estas últimas obligaciones con la responsabilidad oficial en que pueden incurrir los representantes durante su cargo.

Por último, en todos los casos el mandato propiamente dicho estando el mandatario designado por la voluntad que el mandante le haya concedido pudiendo extenderlos a todos sus negocios o limitarlos a determinados asuntos especiales; por lo tanto el mandatario está obligado a seguir las órdenes del mandante, y todo lo que ejecuta más allá de los poderes o facultades o en contra de las instrucciones recibidas, sería nulo respecto al mandante. Y como el Diputado, Senador Presidente de la República son representantes en los términos que nuestra Constitución lo señala y conforme a los términos de Constitución la teoría de los autores expresados, es indudable que no están obligados a limitar sus poderes en los

términos de las instrucciones recibidas de los electores en el momento de la elección.

En cambio, si fueran mandatarios de dichos electores, si podrían éstos indicarles un programa político, trazándoles una línea de conducta y dictarles órdenes precisas obligatorias a las cuales deberían ajustarse sus decisiones.

Tales son las razones que existen para destacar dentro de la teoría de nuestro derecho constitucional, la confusión que se hace entre representantes de la nación y del pueblo y mandatarios.

La moderna teoría de la Representación ya ha superado el mandante, y el mandatario. La nación sociológica actual de la representación define una relación de hecho entre la opinión pública manifestada en las elecciones, y la composición del parlamento o del Congreso que resulta de ella.

La semejanza entre ellos define en este caso la representación. En síntesis, la nueva teoría de la representación apoyada en los hechos, existe una verdadera representación en tanto que los órganos del poder singularmente los colegiados reflejan una imagen fiel del pensamiento del pueblo.

Aunque es cierto que la democracia no se agota en el proceso electoral, la organización de las sociedades democráticas se funda en el principio de la representación. Desde luego es innegable que padece de imperfecciones. Pero como atinadamente afirma Jesús Reyes Heróles siguiendo la teoría de la representación que sustenta el derecho Constitucional y la Teoría General del Estado: por Bodino, Maquiavelo, Montesquieu, Sieyes, Locke y Hauriou, «En las grandes colectividades de nuestros días este sistema es menos imperfecto. En vano, cuando se ha tratado de sustituir al clásico sistema de representación política mediante la funcionalidad corporativa. La representación de

intereses, etc, se ha arribado a formas estatales autoritaria o semi-totalitarias». (59)

Karl Mannheim ha destacado cuidadosamente las virtudes del sistema representativo, además logra una doble finalidad; proporciona un programa en el que se exponen los intereses de los distintos factores, al tiempo que los amalgama para formar un conjunto de acuerdos, que no signifiquen uniformidad sino condenación de tendencias variada que se limitan entre sí a elaborar un conjunto en el que existe colaboración.

Otro de los principios más relevantes de la democracia representativa, es el de la responsabilidad pública frente a la colectividad, «Se puede decir que una sociedad de democracia si sus instituciones de importancia son responsables, y controladas por la sociedad. El control popular se caracteriza en diversos actos permitidos y garantizados en el orden jurídico, que se expresan en lo que se llama «libertad Política, que todo régimen debe reconocer en favor de los gobernadores, pero esta especie de libertad genérica debe ser delimitada por el derecho para hacerlo compatible con el orden social y se establecen por el derecho, que se convierte así en una condición sino que son toda sociedad humana».

Los criterios en que se fundan las limitaciones a la libertad han variado con el tiempo; desde el más estricto individualismo del siglo XIX, en que las restricciones a la libertad jurídica del hombre se basaban en una sola condición; no donar el interés privado; hasta el criterio propio de nuestro tiempo en que las limitaciones a la libertad se han transformado y complicando considerando que el estado también puede ser vulnerado por un desenfrenado ejercicio de la libertad como defensa e interés particular se proclamaron las restricciones en beneficio del estado o sociedad.

(59) V. J. M. MAAKENZIE, FREE ELECTIONS, GEORGE ALLEN E. L. T. D. LONDRES
1958

En síntesis, el reconocimiento jurídico de las libertades específicas y su conversión en derecho público del gobernado distinguen a la democracia de otros regímenes totalitarios o Autocráticos. De entre esas libertades públicamente, se asocian directamente al ejercicio del control popular sobre los titulares de los órganos del Estado.

«La existencia y funcionamiento de partidos políticos es otra de las características de la democracia como forma de gobierno y tienen su origen en la libertad de asociación. Aglutinan corrientes de opinión de la ciudadanía y fungen como instrumento de control de la conducta de los titulares de los órganos estatales si se toma en cuenta que la elección de funcionarios es producto de la voluntad popular, los partidos son los medios mediante los cuales intervienen las minorías en la cosa pública, hasta llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental».

Más que de los partidos políticos son un medio inmejorable de comunicación entre gobernantes y gobernados, pues como lo afirma con razón Jesús Reyes Heróles: Siguiendo a Xifra Heras «Un partido es una organización intermedia entre el estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y pensamientos en programas y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes de posible realización».

Desde otro ángulo, la rotación de los cargos permite el acceso a hombres con ideas nuevas en materia política. Finalmente, un sistema genuinamente representativo es el único que puede conformar y utilizar constructivamente la oposición y la crítica.

Ciertamente, como lo afirma Pablo González Casanova, «Que la democracia no se agota en la participación electoral y que no es solamente un régimen jurídico-político, sino un sistema de vida en común con recio contenido económico y social».

Pero no es menos cierto que el proceso electoral en cuanto vehículo se permite a los ciudadanos ser rectores de su periodo destino, resulta ser el rasgo más característico de la Democracia como forma de Gobierno.

CAPITULO V
LA REPRESENTACION PROPORCIONAL
EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA
Y SU FUNCIONAMIENTO

CAPITULO V

FUNCIONAMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA CON REPRESENTACION PROPORCIONAL

Tlalnepantla siendo uno de los cuatro municipios más importantes del Estado de México le corresponde contar con un ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, dos Síndicos, 11 Regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional, lo anterior corresponde a la fracción IV del artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal que establece esta conformación cuando la población sea de más de un millón de habitantes.

Cabe señalar que en el penúltimo censo de población de 1980 este municipio contaba con 778,173 habitantes, el gobierno del Estado de México estimó en 1988, 1'609,807; en base a estas cifras el Plan Municipal de Desarrollo 1988-1990, describe las perspectivas para 1990 de acuerdo a la siguiente fórmula:

Método Fodwell: considerado por el crecimiento dinámico del municipio.

a) Fórmula $P = A + B \times C$

b) P 1990 =

c) P = Población que se desea calcular.

A, B y C = Constantes que dependen del incremento de población.

X = Periodo de años

d) Datos.

CENSO BASE	No. DE HABITANTES	X
1960	105,447	0
1970	366,935	1
1980	778,173	2

CONSIDERANDO 1980

S: $x = 2$. $P = A + B \times A^C$, Sustituyendo

$$778,173 = 105,447 + 261,488 (2)^A C$$

$$2^A C = \frac{958,000 - 105,447}{261,488} = \frac{852,553}{261,488} = 3.26$$

Por lo tanto $2^A C = 3.26$

$C = \log 2 = \log 3.26$ De donde

$$C = \log \frac{3.26}{2} = \frac{0.514}{0.302} = 1.70$$

$$\log 2 = 0.302$$

Por lo tanto $C = 1.70$

Ahora para calcular la población para 1990 con base al procedimiento anterior, solo cambiamos el factor « X » del periodo de años.

A).- Fórmula. $P = a + bx^c$

B).- $P_{1990} = 2$

C).- Datos.

$$a=105,447, \quad b=261,488, \quad x= 3.0$$

periodos, $C = 1.70$

D).- Desarrollo

Sustituyendo en la fórmula:

$$P=105,447 + 261,488 (3.0)^{1.70}$$

$$\text{Calculando } (3.0)^{1.70}$$

$$1.70 \log 3.0 = 1.70 (0.4771) = 0.811.7$$

$$\text{Antilog. } 0.811.7 = 6.47247$$

$$\text{Entonces } (3.0)^{1.70} = 6.47247$$

Por lo tanto $P = 105,447 + 261,488 (6.47247)$

$$P = 105,447 + 1'692,473 = 1'797,920$$

Población para 1990 = 1'797,920 hab.

Como podemos observar el cálculo de la población para 1990 se incrementaba con respecto al censo de 1980 en casi el doble, sin embargo la Comisión Estatal Electoral al no conocer los resultados oficiales del Censo 1990 acordó tomar como base el número de

habitantes que se pronosticaron de acuerdo a la tasa anual de crecimiento para cada uno de los municipios, principalmente en:

Ecatepec, Naucalpan, Nezaualcoyotl y Tlalnepantla, los cuales encuadraron en la referencia legal citada al principio de este capítulo; sin embargo las cifras preeliminares del INEGI con respecto al último censo en nada coincidieron con los números esperados, porque mientras los proyectos en el caso de Tlalnepantla auguraban un incremento de población de casi un 100% el INEGI informó que en este municipio había decrecido, sin duda esto será motivo de un análisis profundo por parte del poder legislativo, quien tendrá que determinar para la próxima elección cual de los criterios habrán de aplicarse en estos cuatro municipios.

De acuerdo con los resultados electorales del 11 de noviembre de 1970 en el que se renovó la Cámara Local y los 121 ayuntamientos bajo las reglas de reforma de la Ley Electoral, en Tlalnepantla el partido triunfador fue el Partido Revolucionario Institucional que cuenta con el Presidente Municipal, dos Síndicos y 11 regidores, los regidores de representación proporcional quedaron distribuidos de la siguiente manera:

- 1.- Partido Acción Nacional.
- 1.- Partido de la Revolución Democrática.
- 1.- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
- 1.- Partido Popular Socialista
- 1.- Partido Demócrata Mexicano.

De esta forma la representación proporcional es con respecto a regidores aproximadamente un 40%, pero con respecto al total de los integrantes del Cabildo apenas ocupa un 33%. Con este dato podemos apreciar la proporción que significan los partidos conocidos como minoritarios.

Si bien la distribución no es equitativa, considero que se apega al espíritu de teoría de la representación que originó la reforma constitucional, considerando que el principio mayoritario no se identifica en modo alguno con el dominio de la mayoría, o dictadura de

la mayoría sobre la minoría. Por definición la mayoría presupone la existencia de una minoría, y el derecho de aquella implica el derecho de existencia de la minoría. El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por votación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aún cuando la exclusión fuese decidida por una mayoría.

Si la minoría no es eliminada del procedimiento por el cual se crea el orden social, la minoría conserva siempre la posibilidad de influir en la voluntad mayoritaria, de esta manera es posible evitar en cierta medida, que el contenido de el orden social determinado por la mayoría se encuentra en posición absoluta a los intereses de la minoría, este elemento es característico de la democracia « HANS KELSEN». (54)

La reforma política que seguramente caracteriza a un sexenio, no es de ninguna manera un planteamiento que busque significaciones innovadoras para darse perfil histórico; es algo mucho más serio, que deriva de la realidad contemplada en los últimos lustros, y que las corrientes políticas disidentes vigorizadas con la participación enérgica de gente joven y bien preparada se estaban desviando hacia el clandestinaje y a la violencia en todas sus formas; en que las corrientes más reaccionarias del país aprovechan cualquier contingencia del gobierno para presionar, amenazando con medidas fascistoides que incluan la propalación maliciosa e irresponsable de la posibilidad de golpes de estado; y en que nuevamente la decaída unidad nacional tuvo que ser derribada como recurso político, pero esta vez la unidad interna entendida no como alineación monolítica en torno de un solo criterio, sino como participación activa de todas las divergencias para preservar el país, por lo pronto, de la desestabilización política y de la participación en sus decisiones de

(54) MANCILLA GUZMAN, SERGIO; LAS OPCIONES POLITICAS EN MEXICO; EPOCA MEXICO 1964, PAG. 31

intereses externos.

Así, vista la reforma política es la apertura de los canales de acción política para la búsqueda de soluciones entre los mexicanos.

Sus críticos la han acusado de insuficiente o desinteresada, pero nadie le niega la oportunidad histórica de su presentación, y hasta sus más extremistas enjuiciadores están de acuerdo en que « crea y sobre todo expresa un estado de cosas diferentes, y que la línea correcta no es abstenerse y permanecer al margen sino actuar».

Pero si bien es cierto el espíritu de la reforma política conlleva un profundo ánimo de incorporar activamente a las diversas corrientes ideológicas, en la realidad la actuación de los regidores de representación proporcional dista mucho del concepto para el que fueron creados; esperaríamos que fuesen elementos con un amplio conocimiento en la materia para la que fueron electos y sobre todo con un proyecto amplio sobre las cuestiones municipales a efecto de que pudieran debatir amplia y fundamentadamente en las sesiones de cabildo, pero terminan por caer en los extremos ya sea en la actitud radical contrariando las propuestas oficiales o bien concertando de tal suerte que se autoobligan a tomar actitudes sumisas y entreguistas, con esto no estoy afirmando que los regidores del partido oficial actúen en forma correcta sino que en el caso de los de representación proporcional motivo de nuestro análisis, no responden al interés para el que fueron creados; cabe señalar que no tienen gran responsabilidad las personas mencionadas, su actitud es el reflejo de la cultura política que impera en el ámbito nacional debido a la escasa preparación de cuadros que los prepararan a un futuro de responsabilidades cívicas, los pocos que participan en un partido se desviven intensamente en la lucha interna por conseguir alguna postulación a lo interno y a lo externo de su partido, pocos son los políticos que tienen la posibilidad de conjuntar lucha interna, con preparación política y arraigo en el pueblo, mismo que cada día se vuelve más indispensable para lograr postulaciones y triunfos electorales.

En Tlalnepantla la realidad política municipal no se aísla del entorno nacional, en los últimos tres periodos constitucionales los regidores de representación proporcional han destacado por actitudes antagónicas ya mencionadas y su función representativa se circunscribe al núcleo de militantes del partido al que pertenecen, falsearíamos si aceptáramos que representan al número de votos obtenidos. afirmo lo anterior porque si bien es cierto que un voto es la voluntad de un ciudadano los que simpatizan con un partido que no gana la elección, casi nunca se enteran de que existe un regidor plurinominal dentro de un cabildo, la anterior aseveración la pude constatar realizando 100 cuestionamientos a ciudadanos tialnepatlenses de los cuales solo el 5% contestaron que sabían que había regidores de partidos de oposición más no el porqué existían, con esta realidad podemos casi asegurar que un regidor de representación proporcional representa a la escasa población que milita en su partido porque sólo ellos conocen desde su origen la participación plurinominal que la ley les concede; Nuevamente recalco que no significa una afirmación que el partido que gana la elección represente al conglomerado de sus votos ni mucho menos que cada uno de los elementos que integran la planilla triunfadora sea representativo, pero en la mayoría de los casos sí existen grandes diferencias.

Una vez que hemos expuesto nuestras consideraciones al respecto de la autenticidad de la representación proporcional, veamos ahora como funcionan los cabildos compuestos con representación proporcional en el municipio de Tlalnepantla.

Ya señalamos con antelación que los partidos que han venido formando parte de los cuerpos edilicios en los últimos tres periodos constitucionales (Trienios), las personas que han asumido posturas en extremo, en cierta forma limitan su función que pudiera ser más fructífera si fuera ésta más equilibrada, nos preguntamos ¿cuáles han sido estas conductas? pues veamos, en el periodo 1985-1987 la oposición representada por Acción Nacional según afirman algunos integrantes de ese cabildo, el regidor brilló por su poca

participación, en la mayoría de los casos aprobó sin mayor trámite todos aquellos acuerdos sin que existiera objeción o propuesta de cambio al proyecto inicial que se presentó al seno del cuerpo colegiado, escuetamente presento demandas comunitarias que fácilmente fueron desechadas por carecer de fundamentación y que reflejaban el móvil político que las originaba.

La regidora del PST con una actitud seria, siempre conservó la postura de regidora de oposición, sin caer en conflictos partidistas y sin actuar en forma deliberante en favor del gobierno lo que le sirvió en cierta forma para ganarse el respeto de los demás integrantes del cabildo sin perder el liderazgo entre los simpatizantes de su partido, sin embargo aportaciones trascendentes que haya realizado no tenemos registrada ninguna, lo más relevante es haber defendido comerciantes y a posesionarios de terrenos ilegales.

En el trienio 88-90 la regidora del PAN aprovechó muy bien su condición de mujer para arremeter contra el sistema y contra el ayuntamiento en general, denunció fraudes que nunca se comprobaron, agitó al cuerpo policiaco al grado de provocar movimientos laborales, cuestionó cada una de las acciones del gobierno, logrando en su periodo resultados positivos para sus diversas gestiones de tipo personal y la unificación en su contra de sus vecinos de la colonia que le reprocharon siempre su actitud prepotente.

El regidor del PDM, si no se perdió en las más profundas de las oscuridades fue porque de vez en cuando hizo declaraciones en los periódicos, en los cuales hacía notar demandas de su partido y puntos de vista de las acciones municipales, de antemano hago constar que la calidad humana no está en duda pues ésta persona al igual que las otras que hemos señalado tuvieron actitudes que merecen el reconocimiento y el respeto de la ciudadanía en general, por ser estas de buen nivel moral y cívico.

Por último el recién creado PRD contó en ese cabildo con una aguerrida y combativa regidora que tenía como norma estar en contra de las iniciativas del Presidente Municipal, transformándolas en banderas políticas que culminaban en mítines y marchas con fines de proselitismo partidista, estoy seguro que su forma de trabajo generó logros para sus seguidores en algunos aspectos como por ejemplo descuentos en los pagos de consumo de agua, aunque su trabajo legislativo dejó mucho que desear.

En este rubro podemos señalar que la participación de regidores plurinominales permiten que algunas de las demandas de la población sean atendidas en forma expedita porque el burocratismo que impera en algunas áreas de la administración pública municipal crean oídos sordos a dichas exigencias, que la oposición sin esa institucionalidad denuncia y exige aunque con fines políticos, que en última instancia beneficia a diversos sectores sociales.

Cabe mencionar que este período de gobierno se caracterizó por las constantes denuncias de los regidores plurinominales en torno a supuestos fraudes cometidos en contra de las áreas municipales, ninguna de estas fue debidamente probada, pero motivó significativamente la no realización de los mismos en caso de que se pudieran haber fraguado, lo que nos muestra uno de los beneficios que conlleva el contar con esta representatividad que en cierta forma es un control a la función pública municipal.

Ahora veamos el funcionamiento del actual cabildo en Tlalnepantla primero es importante señalar los resultados electorales que dieron origen a la composición del ayuntamiento que mencionamos en este mismo capítulo:

PAN	27,931	Un regidor
PRI	57,669	Un regidor
PPS	2,704	Un regidor
PRD	14,731	Un regidor

PFCRN	6,464	Un regidor
PARM	1,361	
PDM	2,165	Un regidor
PRIZ	604	
No. REG.	56	
TOTAL	117,721	

Estadísticamente hablando el PRI obtuvo el 48.9% de la votación total, el PAN el 23.7%, el PRD el 12.5%, el PFCRN el 5.4%, el PPS 2.2%, y el PDM 1.8%. Si comparamos con lo que Ley Electoral establece en cuanto a la distribución de las regidurías veremos que las asignaciones realizadas responden debidamente a quienes les fueron hechas.

¿Que significado tiene para los regidores de esos partidos el ocupar esa representación pública? En entrevistas por separado cada uno de ellos nos manifestaron lo siguiente:

El Doctor Miguel Angel Aldana Maldonado del PAN dice «No es equitativa la representación proporcional, debiera de haber la mitad de regidores de mayoría y la otra mitad plurinominal a efecto de que se dé un auténtico pluriparidismo porque la desventaja que tenemos es que por más que discutimos y proponemos, la mayoría se impone y terminamos por ser levantados, si fuera como en Estados Unidos con una representatividad más equilibrada se pudiera obtener mejoras para la comunidad, porque me he dado cuenta que hay personas positivas en el PRI pero por sistema se bloquean».

En cuanto a si cumplen con el espíritu de la ley los regidores de representación proporcional, nos afirmó que «Quieren cumplir pero el sistema no los deja cumplir», aunque hay que analizar cuál es esa función, si se trata solo de ser gestores o coyotes porque las comisiones son para mantenerlas como estafeta, no nos dejan cumplir o más bien se han desvirtuado la función de un regidor, y efectivamente los regidores mal llamados de oposición se han convertido en coyotes.

«Los regidores de representación proporcional tienen como principio no marginarse a las actividades propias inherentes al ayuntamiento; pero depende de quien llegue a gobernar, influye mucho la personalidad del presidente municipal, actualmente se nos ha dado nuestro lugar y se nos brinda la oportunidad de poder participar y como ejemplo puedo señalar el proyecto que presentó sobre el control camino mismo que me fue encomendada la responsabilidad sin distinguir partido y que en lo particular trataré de realizarlo en beneficio de la comunidad que representamos sin que pretenda encauzarlo por la ideología que representa mi organización política».

Entrevistando por separado al regidor del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Raúl Moreno Hernández dice que es adecuada la representación proporcional porque así como en la Cámara de Diputados existen legisladores del partido se «saca más provecho», para beneficio de la ciudadanía sobre todo para la clase política. En el caso de los municipios se le dá mejor imagen porque no nada más gobierna el que gana. Afirma que los regidores de oposición sí cumplen con su función y que él en lo particular ha trabajado bastante en beneficio de la comunidad. Con respecto a la composición del actual ayuntamiento debería existir un síndico de oposición.

Leodegario Andrés Gómez es el décimo quinto regidor y llegó a ocupar esa posición por la vía plurinominal representando al Partido Popular Socialista, en su opinión la ley se cumple cabalmente, la forma en que participan los partidos de oposición es la adecuada.

La decimo quinta regidora Beatriz Patricia Lorenzo Juárez representa al Partido Demócrata Mexicano, ella considera que la representación proporcional que se aplica en el Estado de México «Es bueno si se llevara a cabo efectivamente, pero en realidad se lleva uno más desilusiones porque casi no se nos toma en cuenta en el ejercicio de nuestras funciones, no debemos seguir con una mayoría aplastante porque nuestras propuestas aunque sean buenas son desechadas, en otros municipios existe mucha cerrazón por parte de las

autoridades, por lo tanto debería haber más regidores de partido para que estuviera más equilibrada las decisiones y no se aprueben por mayoría situaciones incoherentes.

Elmer Martínez Cisneros regidor décimo tercer es el que representa a la izquierda municipal con su Partido de la Revolución Democrática, afirma que él cumple cabalmente su función que lo que debieran hacer los priistas es actuar con mayor congruencia con las necesidades del pueblo, dice que si es necesario que existan más regidores plurinominales, sobre todo que a su partido le correspondieran más por el número de votos obtenidos que lo ubican como la tercera fuerza del municipio. Acepta que su posición en el cabildo al inicio fue muy reacia por la inexperiencia pero que al paso del tiempo ha sido más prudente en sus planteamientos, dice que los regidores priistas solo actúan de acuerdo a sus intereses personales y nunca hacen propuestas que beneficien a la ciudadanía».

Considerando el conocimiento que tiene sobre la materia el Secretario del Ayuntamiento Licenciado Arturo Ugalde Meneses, lo entrevistamos con el objeto de recoger su opinión sobre el funcionamiento del Ayuntamiento integrado por regidores de representación proporcional; para iniciar nos hizo referencia a un antecedente del tema, dice que en 1977 ante el entonces candidato a Presidente de la República el Lic. José López Portillo, un grupo tlalnepaltense del cual él formaba parte tuvieron la oportunidad de exponer algunas ideas, una persona de Tlalnepantla le hizo una propuesta que el Lic. López Portillo recibió con mucho entusiasmo de implementar la representación proporcional de los ayuntamientos mediante la creación de los regidores y síndicos procuradores de partido, en esta fecha la idea era revolucionaria, la tomó con mucho agrado, le pareció bien dado que ya había cierta apertura política, ya había un juego de cosas democráticas que se venían perfeccionando, que se venían dando, esa persona que hizo la propuesta fue el Lic. Arturo Aguilar Basurto actual Notario Público No. 7.

Las reformas a la LOPPEM recogen la necesidad de que un organismo como son los ayuntamientos electos por medio del voto tengan la representación de todas las fuerzas políticas que convergen y divergen en nuestra entidad, considero muy sano y apropiado que en estos nuevos tiempos políticos donde se ha modificado la cultura política del mexicano, entendida esta como la manera en que el ciudadano común cualquiera interpreta su relación con los órganos del gobierno, tenga representatividad; la LOPPEM recoge un sistema que generalmente está recogiendo el código federal en el sentido por una parte de que se garantice el voto mayoritario, tomar las decisiones de gobierno, y por otra parte se involucren en esas tomas de decisiones a las minorías.

«Es necesario que la función de los regidores de partido sea exactamente la misma que los regidores de mayoría relativa porque en caso contrario de que se jerarquice o se quiera dar una función diferente se está afectando al principio fundamental de ésta determinación, porque entonces estamos hablando de minorías que se están sectorizando la toma de decisiones».

«No es correcto que existan un mismo número de regidores de mayoría relativa que de representación proporcional porque de ésta manera se estaría trasculcando los derechos de una gran mayoría que emitió su voto por un partido político y por un sistema de gobierno, es necesario que siga imperando el voto mayoritario porque está respaldado por la democracia».

Al preguntarle sobre la actitud de los regidores plurinominales que en la mayoría de los casos apoyan las decisiones de gobierno sin objeción alguna o asumen actitudes radicales dice que «se debe fundamentalmente a que no cuentan con principios políticos que deben ser brevados de un programa de gobierno de su propio partido político o finalmente no cuenta con la madurez necesaria para ubicarse dentro de un régimen de democracia que exige solidez en los principios y en parte exige concertación que no debe interpretarse como debilidad».

«Los regidores deberían ser representativos porque en la toma de decisiones están representando sectores mayoritarios o minoritarios si así se quiere de la población, habría que analizar la forma en que se ejerce la democracia en nuestro país, desde el punto de vista constitucional pero sobre todo de la práctica».

Después de haber puesto sobre la mesa las diversas opiniones vertidas por los principales protagonistas del tema, considero que la Constitución General de la República y la propia de los estados amerita una reforma pero de fondo, no de forma, estoy convencido de lo anterior porque como lo dije en párrafos anteriores la representatividad deja mucho que desear y si bien es cierto que en el caso de la planilla triunfadora está integrada por algunos líderes sectoriales, sabemos ampliamente que dentro de los mismos sectores los procedimientos para designar candidatos sufre tal manipulación que la representatividad es nula o relativamente nula, para citar un ejemplo los obreros en su gran mayoría desconocen a las personas que los representan en el cabildo o en una legislatura, a decir verdad nunca se enteran ¿porqué su central obrera propone a esas personas? está claro que la representación es el conjunto de voluntades otorgadas a un grupo de personas a la que designan facultades amplias para opinar y decidir de acuerdo con el criterio general que prevalece en los representados, en este caso al no existir esas voluntades la representación es una simulación.

En tal virtud se vuelve necesario establecer un mecanismo que garantice una auténtica representatividad dentro de los ayuntamientos, pero que fuese un determinado núcleo de población y no precisamente de un sector social, como actualmente sucede, pudiera ser que así como los diputados de mayoría relativa representan un territorio determinado y su función no es solo de este distrito sino del ámbito federal o estatal según sea el caso, los regidores deberían ser electos en forma individual por una determinada comunidad o grupo de comunidades, llámense colonias, fraccionamientos, pueblos, rancherías, etc., con la finalidad de que estuvieran plenamente identificados con

los ciudadanos de esa circunscripción lo que generaría una relación más estrecha entre pueblo y gobierno y daría pauta para una mejor sensibilidad social en el ejercicio del poder público.

La reforma constitucional debería darse en ese sentido; por un lado a la federal de la República agregaría un párrafo intermedio en el artículo 115 después del tercero que especificara que los Síndicos y regidores serán electos por separado en el número de circunscripciones ó areas que autoricen la legislatura local, y por su parte la Constitución del Estado de México, en su artículo 26 definiría el mismo precepto dejando que la ley de organizaciones políticas y procesos electorales reglamentara la división territorial de los municipios para los efectos antes mencionados.

Considero conveniente sugerir esa división territorial apeguándome a la que ya existe en el Bando Municipal que contempla nueve delegaciones, sólo ajustariamos a once con el objeto de asignar a cada una un regidor de mayoría relativa, de tal forma que quedarían de la siguiente manera:

PRIMERA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos

San Pedro Barrientos

San Rafael

Santa María Tlayacampa

Tequesquihuac

Colonias

Benito Juárez (Tequesquihuac)

Cerro de Barrientos

El Olivo

El Olivo II

Ferrocarrilera San Rafael

Franja Férrea

Fondo de Casa

Hogar Obrero

Isidro Fabela

La Azteca
La Blanca
La Providencia
Los Parajes
Reforma Urbana
Tlayacampa Parte Alta
Tlayapa
Tequesquihuac Parte Alta
21 de Marzo
Fraccionamientos
Cumbre del Valle
Lomas Boulevares
Unidad Barrientos
Unidad Habitacional José María Velazco
Valle Hermoso
Fraccionamiento Industrial
Industrial Barrientos

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos
San Bartolo Tenayuca
San Lucas Patoni
Colonias
Acueducto
Ahuehuetes
Casas Viejas
Ex Ejidos San Lucas Patoni
La Arboleda
La Cantera
La Cuchilla
La Purísima
Las Palomas
Tabla Honda
Santo Entierro
Fraccionamientos
Unidad Tenayuca

Valle Ceylan
San Buenaventura
Izcalli Del Rio
Izcalli Pirámide
Izcalli Acatitla
Fraccionamiento Industrial
San Buenaventura

TERCERA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos

San Miguel Chalma
Santa Cecilia Acatitlán

Colonias

Cuauhtémoc
El Arenal
El Puerto
El Rancho
El Rosal
El Tenayo
El Tenayo Ampliación Norte
El Tenayo Ampliación Sur
Gustavo Baz Prada
Gustavo Baz Prada Ampliación
Hermenegildo Galeana
Independencia
Independencia Ampliación
La Soledad
Los Angeles
Mariano Matamoros
Poder de Dios
Fraccionamientos
Chalma El Tenayo
Chalma La Barranca
Chalma La Unión
El Retiro
Loma Bonita

Santa Cecilia
Unidad Habitacional El Tenayo

CUARTA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos

San Juan Iztacala

Colonias

Ceylán Iztacala

La Joya Iztacala

Prado Iztacala

Prensa Nacional

San Felipe Iztacala

San Juan Iztacala Ampliación Norte

Venustiano Carranza

Fraccionamientos

Conjunto Habitacional Pipsa

Miraflores

Nueva Iztacala

Prado Vallejo

Rosario Ceylán

Unidad Habitacional Foviste Ex-Hacienda de Enmedio

Unidad Habitacional Maravillas

QUINTA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos

La Loma

Los Reyes Iztacala

San Pablo Xalpa

Xocoyahualco

Colonias

Benito Juarez

La Comunidad

San Javier

San Lorenzo

Tlalnemex

Fraccionamientos

Conjunto Habitacional El Cortijo
El Rosario
La Romana
Los Reyes Iztacala
Prado de la Loma
Rancho San Antonio
Rivera del Bosque
Unidad Adolfo López Mateos
Unidad Habitacional C.F.E. Hugo Cervantes del Río
Unidad Habitacional Hogares Ferrocarrileros
Unidad Habitacional I.M.S.S. II
Unidad Habitacional Tejavanes
Fraccionamientos Industriales
Centro Industrial Tlalnepantla
Fraccionamiento Industrial San Nicolás
Fraccionamiento Industrial tlaxcolpan
Parque Industrial La Loma
Zona Industrial Los Reyes
Zona Industrial San Pablo Xalpa
Zona Industrial Xocoyahualco

SEXTA CIRCUNSCRIPCIÓN

Pueblos

Puente de Vigas
San Jerónimo Tepetlascalco
San José Puente de Vigas

Colonias

El Mirador
La Escuela
La Mora
Miguel Hidalgo
Vista Hermosa

Fraccionamientos

Chula Vista
Electra

Las Rosas

Plazas de la Colina

Residencial el Dorado

Residencial el Parque

Rinconada del Paraíso

Valle de los Pinos

Valle del Paraíso

Valle del Sol

Vista Hermosa Ampliación

Viveros de la Loma

Viveros del Río

Viveros del Valle

Fraccionamientos Industriales

Centro Industrial Puente de Vigas

Fraccionamiento Industrial Las Armas

Zona Industrial Puente de Vigas

Zona Industrial San Jerónimo Tepetlcalco

Zona Industrial San José Puente de Vigas

SEPTIMA CIRCUNSCRIPCION

Pueblos

San Andrés Atenco

San Lucas Tepetlcalco

Colonias

Bellavista

Ex-Hacienda de Santa Mónica

Francisco Villa

La Patera

La Rivera

Leandro Valle

Loma Azul

Lomas de San Andrés Atenco

Lomas de San Andrés Atenco Ampliación

Paso Carretas

San Andrés Atenco Ampliación

Fraccionamientos

Balcones del Valle
Bello Horizonte
Bosques de México
Club de Golf Bellavista
Jacarandas
Jacarandas Ampliación
Jardines Bellavista
Jardines de Santa Mónica
Laderas de San Javier
Las Arboledas
Las margaritas
Margaritas Ampliación
Las Villas
Lomas de Bellavista
Lomas de Valle Dorado
Los Arcos
Los Pirules
Los Pirules Ampliación
Magisterial Vista Bella
Provenzal La Joya
Rincón del Valle
Rinconada de Valle Dorado
Valle de los Pinos
Valle de Santa Mónica
Valle Dorado
Valle Verde
Villas Provenzal

OCTAVA CIRCUNSCRIPCION

Colonias

General de División Lázaro Cárdenas del Río
Primera Sección
Segunda Sección
Tercera Sección
Cuarta Sección

Fraccionamiento Industrial
Zona Industrial La Presa

NOVENA CIRCUNSCRIPCION
Colonias
Constitución de 1917
Dr. Jorge Jiménez Cantú

DECIMA CIRCUNSCRIPCION
Pueblos
San Juan Ixhuatepec
Colonias
Lomas de San Juan Ixhuatepec
San José Ixhuatepec
San Isidro Ixhuatepec
La Barranca
Atrás del Tequiquil
Fraccionamientos
Club de Golf El Copal

DECIMA PRIMERA CIRCUNSCRIPCION
Colonias
Constituyentes de 1857
División del Norte
Ferrocarrilera Concepción Zepeda Vda. de Gómez
La Laguna
Marina Nacional

Para poder llevar a cabo el planteamiento que hago de elegir en forma individual a los regidores, excluyendo a los de representación proporcional, se implementaría una boleta para presidente municipal y síndicos y una adicional para el regidor de la zona o circunscripción, de esta manera el elector elegiría a un regidor de su preferencia en forma individual, así mismo los partidos políticos tendrían la posibilidad de registrar a sus respectivos candidatos que por la

propia necesidad política tendrían que ser gente plenamente identificada con los ciudadanos de la comunidad, de lo contrario el partido que no se ajuste a esta necesidad social está condenado a pasar desapercibido en el número de votos que obtenga al final de la votación; de esta manera los partidos denominados minoritarios tendrían mayores posibilidades de incrementar su representación, como algunos de ellos manifestaron es insuficiente porque el mayoritario no les permite tener eco de sus propuestas las cuales son para beneficio de la propia comunidad según argumentan.

En el caso de los regidores de representación proporcional o plurinominal considero que no requiere modificaciones porque si pensáramos en eliminar esta alternativa se pudiesen quedar sin representación los partidos minoritarios; por lo tanto de la forma en que actualmente está reglamentada la representación proporcional es la más apropiada, aunque regularmente nos encontramos con falta de representatividad de estos regidores o con personas que desconocen la función esencial que tienen que realizar, pero sin embargo el espíritu de la constitución nos conlleva a pensar en que las corrientes ideológicas debidamente organizadas tengan presencia viva en los órganos de autoridad en los diferentes niveles.

Lo más trascendental de mi propuesta es en el sentido de que los regidores uninominales sean electos en forma independiente por zona o circunscripción.

Si esto sucediera así no solo se fortalecería el espíritu democrático sino que además fomentaría la participación abierta y decidida de la ciudadanía en la toma de decisiones lo que a su vez eliminaría en forma considerable el abstencionismo que demerita en mucho a la práctica política.

El control del ejercicio público permite que permanentemente se corrijan fallas producto del autoritarismo y del abuso del poder, por lo tanto garantiza un aspecto fundamental de una sociedad que es

precisamente la paz social, con este entorno es más fácil conseguir las metas y objetivos para el desarrollo de una comunidad que es a su vez el fin último de un gobierno.

CONCLUSIONES

Analizar el tema del municipio ha sido siempre un tema de gran interés para los estadistas, para los sociólogos, para los políticos, para los juristas, en fin para todos aquellos que se interesan en las formas de organización de una sociedad, particularmente porque desde sus orígenes México ha sustentado su forma de trabajo social en una figura política similar a lo que ahora es el municipio y durante el trayecto histórico ha prevalecido en la mayoría de las ocasiones el ánimo de fortalecer este esquema de organización política, prueba de ello son las modificaciones constitucionales que en cada etapa política se han configurado, mismas que son tendientes a otorgarle mayor autonomía al municipio con el interés de que una de las finalidades principales como lo es la prestación de los servicios públicos, se brinde con mayor eficacia a la ciudadanía, sin embargo aun se requieren adecuar algunas disposiciones legales que permitan cada día más lograr este fin.

En el presente trabajo se analizó el funcionamiento de un ayuntamiento del Estado de México, Tlalnepantla, como otros municipios tiene sus antecedentes en épocas muy remotas, empero, el motivo de estudio de este municipio es por la importancia que tiene no solo en el Estado de México sino también dentro de la República Mexicana y en Latino América, se ha hablado de que Tlalnepantla ocupa el 2o, 3o o 4o lugar nacional después de Monterrey, Guadalajara y quizás Naucalpan, las estadísticas hablan de que cuenta con 702,807 habitantes aunque estamos ciertos que rebasa el millón de personas, en el aspecto presupuestal para 1992 se calculó un presupuesto de 225,711,000 millones de pesos, muy por encima de Naucalpan. Pero dejando a un lado las comparaciones, en Tlalnepantla se puede realizar un buen estudio por las características que le permiten definirlo como un municipio completo, es ahí donde nació la idea de elaborar el presente trabajo, porque aquí pudimos encontrar un ayuntamiento más amplio, más plural y más representativo.

Nuestro estudio se enfocó principalmente al aspecto de la representación proporcional, al realizar encuestas y entrevistas nos percatamos de una serie de deficiencias que hay en el actual método de integración de ayuntamientos, por un lado observamos la escasa preparación académica con que cuentan muchos de los que conforman el cabildo, no solo de la minoría sino que en algunos de la mayoría gobernante, no justifico de ninguna manera este aspecto pero considero que se debe esencialmente a que nuestro pueblo en términos generales adolece de una cultura política que le permita ser más razonante, más cuestionante y consecuentemente más propositivo, sugiero que cada partido político tenga a bien implementar en su seno una escuela de capacitación que le permita preparar a sus posibles candidatos , y a su vez de manera oficial se implementen cursos, seminarios, etc., de capacitación y actualización política, legal y administrativa a los candidatos electos, esto con la firme intención de que se llegue a profesionalizar el servicio público en nuestro país.

En otro aspecto de gran relevancia propongo que los municipios se regionalicen internamente, esto es conformar circunscripciones , areas o zonas integradas por las comunidades del municipio y llevar a cabo la elección de un regidor por cada una de ellas en boletas separadas de la del Presidente Municipal y síndicos con la finalidad de garantizar una auténtica representación de los mismos, porque frecuentemente sucede que se postulan personas de otros municipios y en la mayoría de las ocasiones gran parte de la población se queda sin representación y esto no es porque no sean atendidas por la autoridad municipal, sino porque el regidor regularmente siente compromiso con la colonia o fraccionamiento donde vive y si a esto le agregamos el conocimiento escaso de la problemática del municipio del municipio, transcurre el trienio y el último año de su gestión apenas empieza a comprender las alternativas de desarrollo de sus comunidades, pero la importancia de esto es sin duda el que la ciudadanía pueda recurrir más directamente con alguien a quien identifica como su representante, como su voz en el cabildo similarmente como ocurre con los diputados aunque claro lo que en teoría debiera suceder con los diputados

federales como locales; en el último capítulo defino para el caso específico de Tlalnepantla como pudiera conformarse cada una de las regiones o zonas, estoy seguro que si se implementara esta reforma constitucional estaríamos garantizando una auténtica representatividad que en cierto modo está considerada con la presencia de los partidos minoritarios pero está comprobado que los ciudadanos desconocen esta estructura y la mayoría de las veces incluso no saben qué es y qué hace un regidor, porque dentro de las campañas políticas quien figura siempre es el Presidente Municipal de ahí que dista mucho la representatividad de los regidores de lo que deberían de ser, auténticos representantes y defensores de los intereses de la ciudadanía.

Al haber elaborado el presente trabajo pude constatar la inmensidad de vertientes que llevan consigo el ejercicio gubernamental; de acuerdo con nuestra legislación vigente la integración de los ayuntamientos han dado un paso importante al incorporar a las corrientes ideológicas minoritarias, sin la cual no hubiera sido posible configurar una estructura como la que actualmente se conforma en todos los ayuntamientos del país, donde la pluralidad de ideas enriquece las acciones de gobierno incorporando nuevos conceptos que coadyuvan al fortalecimiento de la vida democrática.

Considero que la existencia de un «partido único» es negativo para un sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no estén afiliados a él. El partido único, en el fondo, es el «partido en el gobierno», existiendo entre éste y aquél una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la formación de la opinión.

Desde mi muy particular punto de vista creo que el actual régimen revolucionario ha logrado mantenerse durante 63 años en el poder; gracias a la desición no siempre voluntaria, de modificar su sistema de obtención del poder, permitiendo el acceso a los diversos niveles de gobierno a las corrientes opositoras del país quienes a su vez

ante, la dificultad de convencer a la ciudadanía, reciben con beneplácito el ocupar escaños en el Congreso Federal, en los estatales y en los ayuntamientos.

Desde la reforma política que implementara el entonces presidente José López Portillo hasta nuestros días, las condiciones sociales se han modificado, en la actualidad es común conocer de triunfos opositores en las diversas elecciones que se registran en México, los cuales van desde ayuntamientos hasta gubernaturas de los estados, lo que considero saludable para la armonía de la nación, sin embargo la evolución social demanda de nuevas reformas en las que se garantice la auténtica y legítima representación lo que motivar a la participación política del grueso de la población; como es el del dominio público las elecciones constitucionales se ven constantemente empañadas por el abstencionismo que se genera a raíz de la impopularidad de los candidatos que postulan los partidos políticos. La anterior afirmación no es sin fundamento porque con sus honrosas excepciones, los partidos seleccionan de entre sus militantes a sus candidatos, a veces en forma caprichosa, constantemente esas postulaciones obedecen a intereses de grupos selectos de la cúpula del partido ajeno totalmente al ánimo de la ciudadanía.

Por tal motivo en el análisis de la integración de los ayuntamientos con representación proporcional afirmo que esta etapa ha sido superada y que requiere urgentemente una reforma en la que sea exigible a cada partido proponer candidatos auténticamente representativos y con ello se fortalezca esta importante forma de organización social que permita seguir desarrollando el camino para conformar una gran nación como la que merecemos todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

A., DEKONSKI HISTORIA DE LA ANTIGUEDAD EN GRECIA PRIMERA EDICION;
EDIT GRIJALBO, S.A. MEXICO, 1981.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EDIT.
PORRUA 1981 CTA. EDICION.

ALMAZAN GARDUÑO, LETICIA HISTORIA BREVE DE TLALNEPANTLA. (FOLLETO),
AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA, MEX. 1987

ANDA GUTIERREZ CUAUHEMOC; INTRODUCCION A LAS CIENCIAS SOCIALES;
PRIMERA EDICION; ED. LIMUSA, MEXICO. 1985

BILAS, RICHARD A. TEORIA MICROECONOMICA; SEGUNDA EDICION; ED. ALIANZA
UNIVERSIDAD; MADRID, 1974

BOULDING, KENNETH E.; ANALISIS ECONOMICO; TERCERA EDICION; ED. ALIANZA
UNIVERSIDAD, TEXTOS, MADRID, 1978

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO; ED. PORRUA,
MEXICO, 1975

CARPIZO, JORGE; LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917; UNAM, MEXICO, 1969

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

CORDOVA, ARNOLDO; SOCIEDAD Y ESTADO EN EL MUNDO MODERNO; PRIMERA
EDICION; ED. GRIJALBO, MEXICO, 1976

DE LA GARZA, SERGI FRANCISCO; EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y
GOBIERNO; ED. JUS, MEXICO, 1947

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; TEORIA DEL ESTADO; ED. PORRUA; MEXICO,
1947

DE SAVIGNY, JEAN; ¡EL ESTADO CONTRA LOS MUNICIPIOS?; COLECCION
ADMINISTRACION Y CIUDADANO, INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION
LOCAL; MADRID, ESPAÑA, 1980

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LABOR; TOMO VIII; ED. LABOR, BARCELONA, 1971

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UTHEA; TOMO V, RETIMPRESION, 1953

DILYS M HILL; TEORIA DEMOCRATICA Y REGIMEN LOCAL; COLECCION
ADMINISTRACION Y CIUDADANOS; INSTITUTO DE ADMINISTRACION LOCAL,
MADRID, ESPAÑA, 1980

FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL; PUBLICACION MENSUAL DE LA S.P.P., MAYO, 1983

FRAGA, GABINO; DERECHO ADMINISTRATIVO; ED. PORRUA, MEXICO, 1980, VIGESIMA EDICION

GOMEZ JARA, FRANCISCO A.; SOCIOLOGIA; DECIMA EDICION; ED. PORRUA; MEXICO, 1983

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA; PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL; PRIMERA EDICION, MEX. 1991

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA; TLALNEPANTLA, MIRADOR DE ANAHUAC; MONOGRAFIA, MEX. 1990

LANGE, OSKAR, ECONOMIA POLITICA; SEGUNDA REIMPRESION; ED. FCE, MEXICO 1986

LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL EDO. MEX.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL EDO. DE MEX.

LOPEZ MORENO, JAVIER; LA REFORMA POLITICA EN MEXICO; EDITORIAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION POLITICA, A.C. MEXICO, 1979

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES TOMOS V Y VIII; ED. PORRUA, MEXICO, 1978

MANCILLA GUZMAN, SERGIO; LAS OPCIONES POLITICAS EN MEXICO; ED. EPOCA; MEXICO, 1984

MANNHEIM, KARL; LIBERTAD, PODER Y PLANIFICACION DEMOCRATICA; ED. AGUILAR, MEXICO, 1953

MARTINEZ CABARAS, GUSTAVO; LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO; INAP CONACYT, MEXICO, 1985.

MARX, CARLOS MANUSCRITO DE 1844 ECONOMIA POLITICA Y FILOSOFIA EDIT. CARTAGO DE MEXICO S.A. MEX. 1983.

MAYNARD KEYNES, JOHN; LA TEORIA ECONOMICA. NOVENA EDICION; EDIT. AGUILAR, MADRID, 1968.

MOYA PALENCIA, MARIO. TEMAS CONSTITUCIONALES UNAM, MEXICO 1983.

MUNOZ VIRGILIO. MARIO RUIZ MASSIEU; ELEMENTOS JURIDICOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, UNAM, MEXICO, 1979.

OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL; EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO 1983.

- PAZOS, LUIS; CIENCIAS Y TEORIA ECONOMICA. QUINTA IMPRESION, EDIT. DIANA, MEXICO, 1979
- PEREZ JIMENEZ, GUSTAVO. LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO. 1980.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. TEORIA DEL ESTADO. EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1977, DECIMA EDICION.
- PRESENTI, ANTONIO. LECCIONES DE ECONOMIA POLITICA; QUINTA REIMPRESION DE CULTURA POPULAR, MEX. 1987.
- RENDON HUERTA, TERESITA, DERECHO MUNICIPAL. EDIT. PORRUA, MEXICO, 1983
- REYES HEROLES, JESUS. LA HISTORIA Y LA ACCION EDIT. SEMINARIOS Y EDICIONES, MADRID 1972.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE Y MUNICIPIOS. EDIT. PORRUA, MEXICO, 1986.
- RUIZ MASSIEU MANUEL, REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. DOCUMENTO ELABORADO PARA SU DISCUSION. ASOCIACION NACIONAL DE ABOGADOS. SEPT. 1984.
- SANCHEZ AGESTA, LUIS; PRINCIPIOS DE LA TEORIA POLITICA, REIMPRESION DE LA VI EDIT; EDIT. NACIONAL, MADRID 1979; LANZ DORET, MIGUEL.
- SERRA ROJAS, ANDRES DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I EDIR. PORRUA, MEXICO, 1983.
- SERRA ROJASS, ANDRES. CIENCIA POLITICA EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO 1983, SEPTIMA EDICION.
- SOLANO YAREZ DELFINO EL DERECHO ELECTORAL SUFRAGIO Y LOS DERECHOS ELECTORALES; REVISTA PENSAMIENTO POLITICO 14 VOL. IV JUNIO 1970.
- TENA RAMIREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983. EDIT. PORRUA MEXICO 1983. DECIMO SEGUNDA EDICION.
- V. DIAKOV, HISTORIA DE LA ANTIGUEDAD ROMANA, PRIMERA EDICION, EDIT. GRIJALBO, S.A. MEXICO, 1981.
- ZALETA, LEONARDO; EL CAMBIO IMPOSIBLE; GRUPO EDICION MEXICO, 1990.
- ZAMORA, FRANCISCO. TRATADO DE TEORIA ECONOMICA, SEXTA EDICION, EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA; MEXICO, 1953.
- ZAYEG. HELU JORGE; INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO; EDIT. UNAM, MEXICO 1983.