

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

5
29.

FACULTAD DE DERECHO



EL MUNICIPIO EN LA ORDENACION Y REGULARIZACION
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO.
PRESENTA

Rafael Alvarez Maldonado

ASESOR DE TESIS

Lic. Ramón Pérez García

NAUCALPAN, MEXICO.



1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

277305



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AL SUPREMO CREADOR:

*POR LA GRACIA DE PERMITIRME VIVIR EL ANSIADO DIA
EN QUE COMIENZA UNA NUEVA VIDA.*

A MIS PADRES:

*LUIS ALVAREZ CASILLAS E INES MALDONADO MELENDEZ
POR IMPULSARME A CULMINAR EL SENDERO TRUNCO
HOY LLENO DE ESPERANZAS.*

A MIS HIJOS:

*ISAAC RAFAEL Y LESLI CAROLINA
QUE SON MI PRESENTE Y MI FUTURO.*

AL LIC. HECTOR GUEVARA RAMIREZ

*DEL CUAL GOZO DE SU AMISTAD , Y QUIEN
MA HA MARCADO LA PAUTA DE SUPERACION.*

AL LIC. RAMON PEREZ GARCIA

*GRACIAS POR SU ASESORIA PARA CULMINAR
ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION.*

TEMA:
**EL MUNICIPIO EN LA ORDENACION Y REGULARIZACION
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

OBJETIVO

Analizar la Intervención del Municipio en la Ordenación de los Asentamientos Humanos y en la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En el caso concreto del Municipio de Coacalco de Berriozabal, Estado de México.

INDICE

Introducción

Capítulo I Marco Histórico del Municipio	pág.
A. El Municipio Romano	6
B. El Municipio en la Edad Media	16
C. El Municipio en el Feudalismo	19
D. El Municipio en las Comunas	21
E. El Municipio en la Epoca Indígena en México	25
F. El Municipio en la Epoca Colonial en México	27
G. La Constitución de Cádiz de 1812	40
H. La Constitución de 1814	44
I. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	45
J. La Constitución de 1824	46
K. La Constitución de 1836	47
L. Las Bases Orgánicas de 1843	50
M. El Acta de Reforma de 1847	51
N. La Constitución de 1857	52
O. La Constitución de 1917	54
Capítulo II Los Asentamientos Humanos y la Tenencia de la Tierra en el Estado de México	
A. Los Asentamientos Humanos	61
B. La Tenencia de la Tierra	71

**Capítulo III El Municipio de Coacalco y el problema de los
Asentamientos Humanos**

A. Tipos de Tenencia de la Tierra	86
B. Crecimiento Histórico	91
C. Estructura Urbana	95
D. Asentamientos Humanos Irregulares	101

**Capítulo IV El Municipio de Coacalco como ente coadyuvante para
ordenar y regularizar los Asentamientos Humanos**

A. Plan de Desarrollo Municipal	110
B. Organización en la Administración Municipal	114
C. Aplicación de la Ley	115
D. Convenios con otras autoridades	116
E. Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra	122
F. Soluciones Administrativas	125
G. Fomento a la Participación Popular	127
Conclusiones	128

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende realizar un esbozo a través de la historia que nos indique el porque en nuestros días y específicamente en el Municipio de Coacalco se han originado problemas en los Asentamientos Humanos y en su Tenencia de la Tierra.

Así por ejemplo, ya existían conflictos en los asentamientos de la población en la Roma antigua, pues SENECA, nos lo refiere en sus escritos, en donde señala el incremento poblacional por las inmigraciones a la ciudad.

La Edad Media también trajo grandes aglomeraciones, las cuales se encerraban entre las murallas, con la única finalidad de tener una mejor defensa de las invasiones de que eran objeto.

En la época de los conquistadores españoles, hubo una gran preocupación de estos en el trazo urbano de las poblaciones que fundaron en la Nueva España, pues fueron más exigentes que en su propia patria.

En la actualidad México ha acarreado la problemática de sus asentamientos humanos, lo que ha tratado de solucionar a través de la creación de diferentes organismos públicos, que regulan el desarrollo urbano y dirimen las controversias sobre la tenencia de la tierra; tal es el caso de la *Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)*, quién tiene esos objetivos.

El Estado de México no se queda al margen del acrecentamiento de su población y por ende en sus asentamientos, pues en este Estado, se inicia un acelerado crecimiento poblacional en el Valle Cuautitlán - Texcoco debido a la industrialización que comienza en los años cincuenta.

En el caso específico de Coacalco, este inicia sus más importantes aumentos poblacionales en los años setenta y ochenta, mediante una rápida construcción de vivienda, y así también se van creando al margen de la Ley asentamientos humanos irregulares.

Considerando que el asentamiento de una población repercute directamente en el Municipio, se hace necesario analizar la intervención municipal en la ordenación de los asentamientos humanos y en la regularización de la tenencia de la tierra, el cual es el objetivo de esta tesis, en el que también se pretende dar un marco jurídico - político - administrativo aplicable al Municipio de Coacalco.

CAPITULO I

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO

A. EL MUNICIPIO ROMANO

Sin menospreciar los antecedentes históricos, que sobre el origen y la evolución del municipio existan en otros pueblos antiguos como los griegos, este trabajo se inicia con el pueblo romano, por su trascendencia jurídica universal, la cual es innegable, por su expresión que aún en nuestros días persiste.

El enfoque desde el cual se hará el tratamiento de este trabajo, es el jurídico-político-administrativo; sin entrar en muchos datos y detalles históricos que no tengan relación con dicho enfoque; toda vez que su desarrollo debe comprender, de acuerdo con el objetivo general del mismo, el análisis y la determinación de la intervención del municipio en la ordenación de los asentamientos humanos y la regularización de la tenencia de la tierra, desde sus orígenes, hasta nuestros días, dirigiendo el asunto al caso concreto del Municipio de Coacalco de Berriozabal del Estado de México.

CONCEPCION DEL MUNICIPIO EN EL PUEBLO ROMANO

Si nos preguntamos ¿qué significa el término municipio?. Nos encontraremos que según algunos autores, dicho término, desde el punto de vista etimológico, tiene diversos significados, veamos dos de ellos: de acuerdo con Huerta Barrera Teresita Rendón en su libro de "Derecho Municipal", dice que " El término municipium deriva de muniacapere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un foedus tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal trabajo. El populus romanus garantizaba en ese tratado al municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión

internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos. Pero este problema del derecho de ciudadanía es difícil. Por una parte es cierto que el ciudadano de Roma -ciudad- no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, pero por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Esto tuvo lugar, sobre todo, en los municipios constituidos sobre la base de un tratado".¹ Esta era pues el sentido primitivo del municipio -*Municipium*- que desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía.

Por otro lado, Moisés Ochoa Campos en su libro "El Municipio y su Evolución Institucional", señala, "De los vocablos latinos *municeps*, *particeps* o *munere cappasendo*, deduce Colmeiro, interpretando los significados de *municipe* o función, que estos términos encierran lazos de vecindad, participación en los derechos y cargas comunes. Otros autores en otra posible etimología, acaso más genuina que la anterior; *municipio*, de *manus* (carga, oficio, misión) y *capió* (tomar, coger a la fuerza) lo que implica la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo venía ejerciendo, concepto que también se deriva de *manus incipio* (comienzo del ejercicio del cargo) por lo cual el supuesto de integración social del que se parte en primer lugar, se complementa con la organización jurídico-política que hoy se le da al municipio.

¹ Teresita Rendón. Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, pág. 55

Para nosotros el municipio viene del latín municipium y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución. Por ello el municipio romano surge como fórmula política en que se equilibra la autonomía local y las relaciones de dependencia frente al Estado².

Esta es la concepción del pueblo romano relativa al municipio, refiriéndonos desde luego a una concepción etimológica y una concepción que proviene de un tratado. La concepción moderna del municipio en nuestra legislación mexicana la obtendremos en el apartado correspondiente de este capítulo.

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL PUEBLO ROMANO

El municipio en el pueblo romano se va forjando poco a poco de acuerdo al origen y evolución de dicho pueblo. Por ejemplo, los primitivos elementos étnicos que inician la caracterización de la institución municipal en la cultura romana, son: los sabinos, los latinos y los etruscos, pueblos establecidos en las aldeas de la península italiana.

Más tarde en el año 753 a. C., fue fundada en lacio una pequeña ciudad que fue Roma, asentada en una aldea a las orillas del río Tiber y poblada en sus inicios por míseros pastores y campesinos. Más tarde esta pequeña ciudad crearía un imperio mundial y marcaría su huella en el mundo entero. La época del primer asentamiento humano en Roma se remonta quizá antes del año 1000 a. C. y su desarrollo no se debió exclusivamente a la energía de su población, sino que contribuyeron también circunstancias geográficas y económicas.

² Moisés Ochoa Campos , El Municipio y su Evolución Institucional, pág. 52,53

"En el reinado de Tarquino el Soberbio se coleccionaron las primeras ordenanzas municipales, y dicha colección se llevaron acabo por Papyrio por el año 550 a. C., pues las primitivas leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue solamente en esta época cuando por su orden real Sexto Papyrio coleccionó un Código, que fue designado con el nombre de Papyriano y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público. Cabe decir que, el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que distinguió sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado. En consecuencia, el derecho municipal, surgió en Roma en el siglo VI a. C. con el Código Papyriano".³

Para algunos otros autores la institución del tribunado fue el antecedente más claro del gobierno municipal; ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. Además la institución del tribunado representó la alianza de las dos clases sociales principales, los patricios y los plebeyos que, no obstante, se mantenían independientes dentro de la ciudad.

Si bien es cierto que con el tribunado se establecieron ciertas alianzas entre los patricios y los plebeyos, también lo es, que estos últimos no cesaron en sus intentos de reivindicarse nuevos derechos para ir conquistando su participación en el poder; de este modo la lucha entre patricios y plebeyos fue consolidando cada vez más, a las instituciones en la forma municipal, pues se fue consiguiendo la igualdad de estas dos clases sociales

³ ibídem pág. 55

ante los tribunales, se fue consiguiendo, además, que al igual que el patricio, el plebeyo fue cónsul, pontífice y augur, a la vez que edil de su municipio. Esta lucha dio origen, pues, a los Ayuntamientos; primero a los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros Ayuntamientos a los que dieron origen.

De conformidad con el avance en la caracterización del municipio, señalaremos que a los ediles les correspondía "la vigilancia y la reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en los funerales, la cohibición de la usura, la expulsión de las mujeres públicas y la policía religiosa y moral. Los cargos de ediles curules fueron creados por el año 387 a. C., se elegían cada año y poseían imperium, es decir, plenitud de poder. A los ediles curules se les confirieron las funciones más elevadas, pues eran los que se entendían con la hacienda pública y trataban los asuntos más importantes con el monarca, siendo los directores de la política y la administración del Municipio, con lo que se esbozó la formación de los primeros ayuntamientos. En consecuencia el origen formal de los Ayuntamientos se remonta al siglo IV a.c."⁴

Los ediles desempeñaron sus funciones atendiendo la mayor parte de los problemas de la municipalidad, si bien en la antigüedad no se concibieron los servicios públicos con la amplitud moderna, la diferencia de épocas debe tomarse en cuenta, tanto

⁴ *ibidem*, pág. 58

más que los ediles desarrollaron una actividad casi desconocida en su tiempo, la de regular la vida de la comunidad social y lo importante es que lo hicieron en funciones de ciudadanos investidos por el voto popular con el carácter democrático de magistrados.

Analizando comparativamente los problemas antiguos de Roma, con los de nuestra época, encontraremos algunas semejanzas, por ejemplo: "el problema de la vivienda se presentaba en Roma con las mismas características de ahora, pues los que no eran ricos vivían aglomerados en casas de tres, cuatro y cinco pisos, sin comodidades ni higiene. El centro de reunión eran los baños; el servicio público no se conocía y el servicio de agua era deficiente, además, la policía era impotente para mantener el orden en la gran ciudad. Juan D' Acosta en su obra "El fuero del Municipio", agrega que los servicios públicos eran prestados por la ciudad y comprendían los de censo, justicia, policía, baños y acueductos, caminos así como los abastos. Su patrimonio lo componían diversos bienes: los terrenos propiedad del imperio y pueblo romano - ager romanus y ager publicus -, los necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos y los lugares de uso común. Los ingresos consistían en el cobro de derechos por la explotación o arrendamiento de sus bienes y servicios que prestaba, aprovechamientos - vademonium, herencias vacantes, confiscaciones, etc., tributos de las ciudades que le estaban sometidas e impuestos cobrados tanto a los ciudadanos romanos, como a los hostis y dedititi y peregrini, que estaban sujetos a su imperium. Para el cobro de los tributos e impuestos, muchas veces se celebraban contratos con sociedades publiciani que se encargaban de su recaudación dentro y fuera de Roma. En estos tiempos, Roma debe haber alcanzado una

población calculada en 1,200,000 habitantes en la propia ciudad y en los campos próximos y no menos de unas 50,000 casas lo que demuestra sus complejos problemas municipales".⁵

En la ciudad de Roma se dio mucho el fenómeno de la emigración, y esto fue desde el siglo I cuando fue destacado por el filósofo Séneca, esta emigración se daba del campo a la ciudad: Séneca decía: "contemplad esta multitud, está compuesta principalmente, por gentes que no han nacido en Roma, de las ciudades de provincia, de las colonias de todo el ancho mundo, fluyen hacia ella como un río".⁶ La población de Roma llegó a 1,600.000 personas bajo los Antónimos.

En el año 212 se concedió la ciudadanía a todos los habitantes de las provincias y se consolidaron las oligarquías urbanas.

La mayoría de las ciudades imponían sus propias contribuciones, algunas pagaban una cantidad fija al tesoro imperial, otras pagaban los productos de ciertos impuestos específicos. Bajo el imperio de Augusto, la mayor parte de los ingresos recibidos de las ciudades se derivaron de impuestos directos sobre la tierra y la riqueza personal.

Los servicios municipales, en las provincias, comprendían también el suministro de agua, el mantenimiento de protección contra incendios, los drenajes, los caminos y puentes, la limpieza de las calles, la vigilancia de los mercados, el suministro de productos

⁵ *ibídem*, pág. 58

⁶ *ibídem*, pág. 59

alimenticios, el suministro de alimentos a los pobres y la inspección de molinos y panaderías.

En las provincias, los ingresos municipales eran raquíuticos, la mayoría de los municipios arrendaba la recaudación de los ingresos locales, además de los impuestos indirectos, las principales fuentes de ingresos eran los provechos de los monopolios, las rentas de las tierras y las contribuciones de los individuos ricos que aceptaban ser elegidos a las magistraturas. En las provincias los gastos urbanos eran para los salarios de los reducidos cuerpos de empleados y policías, el mantenimiento de un gran número de esclavos públicos, la celebración de juegos y festivales públicos y las contribuciones públicas.

A lo largo de la conformación del imperio romano varias ciudades conservaron su organización municipal y se les llamo políticamente municipios - municipia - entre estos municipios existían diferentes categorías, los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa y se les llamó municipia foederata y los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les llamaba municipia cerita, existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

Durante la dominación romana se establecieron dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital y los municipios de derecho latino que tenían la autonomía

administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *sosii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.

De acuerdo con varios autores, Roma estableció cuatro clases de municipios:

**1.- Municipios con derecho completo 'optimo jure'.*

**2.- Municipios con sólo parte de derechos: 'civita con mercium, connubium sine sufragio'.*

**3.- Municipios con derecho a conservar su legislación.*

**4.- Municipios que adoptaron la legislación de Roma 'fundi facti'.*

A su vez los elementos constituyentes del Municipio Romano, fueron los siguientes:

1.- El territorio (territorium)

2.- El pueblo que se reunía en Asamblea General

3.- La 'Curia', o cuerpo deliberante con sus magistraturas

Dichas magistraturas del municipio Romano, estaban constituidas por:

1.- Los 'diunviros', como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas

2.- Los 'édiles', con funciones de policía en general para cuidar la seguridad, la higiene y las costumbres

3.- El 'curator', funcionario encargado de velar por los intereses fiscales

4.- El 'defensor civitatis', con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y defensor de los contribuyentes ⁷

Con todos los factores favorables y desfavorables que influyeron en la conformación de los municipios romanos, éstos, como instituciones jurídico-político-administrativas, persistieron en la vida del pueblo romano y trascendieron a otros pueblos y recibieron influencias de ellos, cumplieron con sus funciones de administración de los recursos municipales, de prestación de servicios, de vigilancia de la seguridad pública, de ordenación y regulación de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, que en determinados momentos históricos fue utilizada bajo los intereses políticos, para tener el apoyo de los ciudadanos, para conquistar o detentar el poder político.

⁷ *ibídem*, pág. 64

B. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA

La Edad Media es un periodo complejo del cual es difícil señalar sus límites cronológicos, sin embargo, algunos historiadores dicen que el año 375 de nuestra era puede ser considerado como inicio, por el hecho de que el Cristianismo, una de las fuerzas que ocasionaron la caída del mundo antiguo, conseguían entonces su victoria definitiva sobre el paganismo grecorromano. Otros, como el presbítero Drioux, dice que se llama Edad Media al tiempo que transcurre desde la ruina del mundo antiguo y la constitución del mundo moderno. Otros más la ubican a partir del siglo V con la caída del Imperio Romano, hasta el siglo XV con el inicio de la Edad Moderna.

Sin embargo, cualesquiera que sean las fechas cronológicas límites de este periodo histórico trascendente, fue en él, donde se fundaron varios Estados que en la antigüedad habían jugado un papel secundario y que ahora emergen con gran ímpetu y en los que conforme se van consolidando a través de las luchas bélicas, políticas, religiosas; también se va conformando en ellos el municipio como una estructura orgánica, jurídico-política-administrativa y del cual veremos su origen y evolución en estos nuevos Estados.

*El Municipio medieval comenzó a tomar sus características propias desde el siglo III, en que la inestabilidad del imperio, el bandolerismo y las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos preocupados por embellecerse, en aglomeraciones encerradas entre altas murallas, aptas para guarecerse y defenderse. Cada ciudad tenía su gobierno municipal, en el que la clase dominante estaba formada por la nobleza senatorial. Los senadores, como los antiguos patriarcas, vivían

fuera de la ciudad y habitaban en espléndidas villas del centro de sus inmensos dominios...⁸

En el año 476 de nuestra era, los imperios de oriente y de occidente del mundo romano quedaron unificados en un sólo imperio que fue el de oriente y el senado romano quedó reducido a un consejo municipal y tribunal de justicia. Las provincias eran gobernadas por duques y condes, quienes destruyeron todo régimen municipal y si bien es cierto que el municipio y el gobierno municipal subsistieron, pero fue sin autonomía y con enormes cargas fiscales para los responsables y funcionarios municipales, llamados curiales. En esta época no podía ser peor la situación de los curiales, pues debían contribuir con determinada cantidad al tesoro del emperador y si no recaudaban esa cantidad, tenían que completarla con sus propios bienes y si no los poseían, debían venderse como esclavos para salvar su responsabilidad.

En España, resurgió transitoriamente el Régimen Municipal y esto se dio en la época de la dominación visigótica, en la que el pueblo español vencido pudo mantener sus instituciones políticas - administrativas representadas en el municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibía nuevas formas en su funcionamiento, trasplantados de la germanía de los visigodos. El origen romano de los municipios españoles se revela hasta en el propio nombre de concilium de donde se deriva el Consejo con el que se le designó desde un principio en las lenguas neolatinas de España. Pero además, el Consejo se deriva del concilium o asamblea judicial y del conventus publicus vicinourum Al comes jude electus a rege o presidente de la

⁸ ibídem. pág. 78

asamblea, sucedió el judex elegido por los vecinos, a los judicis nombrados para casos particulares por el conde o el vicario, sucedió el alcalde de elección popular, investido por el término de un año.

El municipio aunque de origen romano, subsistió en esta época, también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores. Un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder, el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante esta época, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad y en el odio a los dominadores. Esta transitoriedad del municipio en España, se perdió por completo cuando los visigodos se convirtieron al catolicismo y los negocios de Estado los decidían por medio de concilios, como el Concilio de Toledo que se convirtió en una institución y el sexto de éstos concilios, suprimió todo vestigio de libertad municipal.

Al finalizar este periodo, una nueva invasión sobre España se gestaba después de que los berberiscos abrazaron el islamismo, los Arabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del siglo VIII, buena parte de la península y el reino visigodo se derrumbó.

C. EL MUNICIPIO EN EL FEUDALISMO

Durante el periodo denominado como feudalismo, dentro de la misma Edad Media, los pueblos que aun no se acomodaban en su territorio, como los normandos, devastaban los países en sus constantes correrías e incursiones, sin que los soberanos fueran capaces de defender a las poblaciones amenazadas por el enemigo, por lo que éstas se agruparon en torno a los jefes militares, así estos monopolizaron el poder, siendo en sus dominios llamados feudos, los propietarios, los jefes militares, los jueces y legisladores. Así se inicia la desintegración de los Estados que se habían formado al inicio de la Edad Media, los imperios se desmembraron en reinos y estos se dividieron en feudos. Dentro de estos cambios violentos y la situación cruel de las clases inferiores, los municipios comenzaron a adquirir conciencia de su elevada misión, la convivencia social se refugia por entero en las municipalidades.

En las aldeas o pueblos, los gremios ocuparon el gobierno de los municipios al obtener el cobro de impuestos por su conducto, cuando los señores convinieron en fijar su monto y dejar a las corporaciones la responsabilidad de recaudar. En el siglo XI, comenzó a hacerse más patente la diferencia entre municipio urbano y el municipio rural, al separarse el artesanado de la agricultura, así se registro el desarrollo de la vida citadina.

La tradición municipal que en Italia había tenido su cuna, no podía menos de manifestarse en un resurgimiento de la vida local en su propio país de origen. En estos momentos las localidades europeas comenzaron a crear fuerzas, las ciudades marítimas de Italia nuevamente surgían y con el desarrollo del comercio y la industria, se presencia en las

ciudades el advenimiento de la clase media o burguesía. La juventud de la nueva clase social impulsa la vida de las ciudades y las comunas - nombre que tomaron los Municipios en la Edad Media y constituyeron la típica manifestación de la existencia social del hombre.

Las comunas llegaron a ser verdaderas repúblicas locales más o menos autónomas, un ejemplo de esta primera república local fue la ciudad de Amalfi, cuyo progreso se debió al intenso comercio que sostuvo con los bizantinos, sarracenos y alejandrinos, cuyos espléndidos productos eran vendidos en Roma, que consumía ya cantidades fabulosas en el culto.

D. EL MUNICIPIO EN LAS COMUNAS

Como ya se señaló anteriormente - en el apartado anterior - que las comunas fue el nombre que tomaron los municipios de la Edad Media y constituyeron la típica manifestación de la existencia social del hombre.

Se señaló también que las comunas llegaron a ser verdaderas repúblicas locales más o menos autónomas. Veamos ahora como se desarrollaron las comunas en algunos países europeos y dentro del mismo feudalismo y Edad Media.

LAS COMUNAS FRANCESAS

En el año 987 queda extinguida en Francia la dinastía Carlovingia y el trono es ocupado por los Capeto, quienes supieron utilizar el desarrollo de la conciencia municipal para oponerla a la arrogancia de los señores feudales. Las invasiones normandas concentraban la población de los campos en las ciudades y esto dio origen al rápido progreso de las comunas.

En algunas ciudades meridionales de Francia consiguieron su plena autonomía , llegando a ser comunas juradas y constituyeron Estados locales, regidos por sus consejos y asambleas, presididas por el maire - especie de presidente municipal -, desarrollando su comercio con sus propias flotas mercantes y con sus monedas particulares y organizando sus ejércitos comunales para su defensa. Según algunos historiadores, estas ciudades alcanzaron un importante desarrollo económico y cultural.

LA COMUNA DE LANNES

La comuna de Lannes estuvo ubicada al norte de Francia, en el siglo XI, y es un caso muy especial, porque los gremios de artesanos y comerciantes eran muy prósperos, pero eran explotados por el obispo y los nobles del lugar, pero un día desesperados por los abusos que sufrían, los ciudadanos determinaron comprar su libertad para poder organizar una comuna popular que los gobernase. La suma que ofrecieron tentó a los señores feudales y al obispo, por lo que aceptaron el trato, determinando que el tribunal y la autoridad policiaca estarían confiadas al alcalde y a doce consejeros municipales, quienes tendrían facultades para convocar a los habitantes sonando una campana, a fin de celebrar las asambleas comunales; se permitía a la asamblea a que tuviera un estandarte municipal, como símbolo del derecho de gobernarse por sí misma, así como un sello para sancionar todas las decisiones del municipio. Mediante el pago de fuertes sumas de dinero a los señores feudales, al obispo y al rey, la comuna quedó al fin establecida y confirmada, funcionó varios años, pero fue abolida y a pesar de que los ciudadanos se defendieron y estalló la revuelta, mataron al obispo y a los principales nobles y señores, el enemigo se retiró por algún tiempo pero luego regresó con mayores contingentes, sometió a la población y dio muerte a los caudillos municipales.

LAS COMUNAS ESPAÑOLAS

En este país, la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe, que había conquistado parte de la península en los siglos X, XI y XIII; sin embargo, en el siglo XI, con el renacimiento del comercio, florecieron las ciudades y aumentó el poder municipal que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal, para esto las comunas formaron ligas o conjuraciones que exigieron se fijaran

las obligaciones y los derechos que se les incumbían, estas estipulaciones redactadas en un acta firmada por el señor feudal o por el rey y con un sello, constituyeron lo que se llamó carta o fuero, así como al municipio que lo recibía se le llamó comuna aforada.

En España se constituyó el fuero municipal, integrado por grandes franquicias y privilegios y era la ley que regulaba la vida de cada localidad. También se crearon los consejos municipales que eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Cada consejo municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados. Había dos clases de consejos, el primero que se convocaba al son de una campana y en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios, a este se le llamó consejo abierto. El otro consejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. En varias localidades de España funcionaron los consejos municipales.

LAS COMUNAS EN ALEMANIA

La aspiración de los ciudadanos a gobernarse por sí mismos, el estorbo de los señores feudales que constituían una barrera para el libre intercambio de productos, hizo que por la fuerza o por medio de transacciones, las ciudades lograron arrancar - por medio de los gremios y ligas mercantiles - de los monarcas o de los príncipes civiles y eclesiásticos sus privilegios, y así comenzaron a multiplicarse las comunas y ciudades libres, como un ejemplo tenemos a la ciudad Munster que obtuvo en 1186 su carta municipal.

Las comunas tuvieron su esplendor en algunos países europeos, como por ejemplo; en España donde los municipios formaron ligas llamadas hermandades para defender sus libertades, estas ligas fueron muy poderosas. En Francia se fundaron las comunas reales y así en otros países como Italia donde los municipios llegaron a ser verdaderas repúblicas que se gobernaron por sí mismas denominándose de diversas formas, comunas, municipalidades, municipios, universidades, ciudades libres, hermandades, etc.

E. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDIGENA EN MEXICO

En nuestro México Prehispánico, el municipio fue conocido entre los Aztecas con el nombre de "Calpulli" que era el que cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios. Según Salvador Toscano, Calpulli significa barrio y linaje, congregación de Callis - casas -. El Calpulli es, pues, nos dicen - Muñoz y Ruiz Massieu - un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen; que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes. El Calpulli estaba sujeto los jefes Aztecas llamados tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros....

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis, los siguientes:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los atributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos, grados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.

g) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.

h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios".⁹

Estos Calpullis eran asociaciones de personas con carácter político y natural que de alguna manera se identifica con el municipio, por que en el mundo prehispánico sólo se tuvo una idea de lo que era esta institución, sin llegar a conformarla como se conoció en los pueblos europeos.

⁹ Huerta Barrera, op. Cit., pág. 86 y 87

F. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL EN MEXICO

El día 22 de abril de 1519 se fundó la primera población europea en lo que después habría de llamarse la Nueva España, es decir, en suelo mexicano y concretamente en lo que hoy es el Estado de Veracruz. A esta población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en este lugar, la expedición de Hernán Cortés en Viernes Santo y para que nadie osare protestar. En esta primera población fundada por los españoles, se instaló el Primer Ayuntamiento de América Continental con fecha formal de fundación la del 10 de julio de 1519; siendo los primeros alcaldes ordinarios Portocarrero y Montejo, regidores: Alonso de Avila, los dos Alvarado y Sandoval; alguacil mayor Juan de Escalante; capitán de entradas, Pedro de Alvarado; maestro de campo, Olid, Alférez del Real, Ochoa y Alonso Romero y escribano, Diego Godoy.

Este Primer Ayuntamiento mandó llamar a Hernán Cortés, le quitó los poderes que le había conferido Diego Velázquez, Gobernador de Cuba y lo nombró Capitán del Ejército y Justicia Mayor en representación del Rey de España. "Con el nuevo nombramiento de Justicia Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba y además de acuerdo con Orozco y Berra, por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambio por completo, pues en el país ya había una colonia española, conforme el régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano y la representaba legítimamente el regimiento de la Villa, los nombramientos de cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse, como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal sujeta directamente

a la Justicia Mayor".¹⁰ Este primer ayuntamiento instalado en tierras mexicanas del Estado de Veracruz, fue quien autorizó la conquista de México, por lo que es válido afirmar que la conquista de México fue autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz.

El primer Ayuntamiento de la ciudad de México se fundó el 8 de marzo de 1524 por Hernán Cortés, Gobernador y Capitán General de la Nueva España, Francisco de las casas, como Alcalde Mayor de este primer Ayuntamiento y el Bachiller Ortega, como alcalde ordinario, como regidores Bernardino de Tapia, Gonzalo de Ocampo, Rodrigo de Paz, Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo. Las dos primeras funciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México fueron: formar lazos de vecindad y planificar la ciudad. Los lazos de vecindad consistían en convertir a las personas en vecinos de un lugar, esto se llevó a cabo para la existencia del municipio, siendo esta tarea primordial para el Ayuntamiento; además de la otra preocupación inmediata que era la de formar el plano o traza de la ciudad, sin proceder a la distribución de solares por ser ésta facultad exclusiva de Hernán Cortés.

La traza consistía en señalar calles y manzanas, siendo éstas generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos. Al principio las poblaciones se improvisaron con vigas, zacata y adobe, después fueron levantándose construcciones de cantería, ladrillo y tezontle. Muy pronto se contaron con cerca de ciento cincuenta casas de españoles.

Los primeros cabildos de las primeras década de la época colonial se dedicaron principalmente a los trabajos de planificación, aparte de la colonización y la vecindad que

¹⁰ Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, pág. 96

no fue trabajo fácil, pues muchos españoles llegaban con la idea única de enriquecerse y regresar a su país de origen; por lo que se tuvieron que emitir algunas medidas para obligar a la vecindad, como la ordenanza dada en la ciudad de Puebla por el Virrey Antonio de Mendoza en 1546, que en una de sus partes dice: "Ordenamos y mandamos que todos los vecinos de esta ciudad sean obligados a residir en ella el tiempo espacio de seis años, para ver de ganar las cosas que por esta ciudad les fueron dadas so pena que el que lo contrario hiciere pierda todo lo que esta ciudad le hubiere dado así de tierras u otras cualquier cosa que la ciudad les hubiere dado, mercedes, caso en el dicho tiempo los hayan vendido. Ordenamos y mandamos que aquí adelante el cabildo de esta ciudad no pueda recibir ninguna persona por vecino de ella ni lo provea de solares ni otra tierra alguna. Sin que primero la tal persona ante el escribano de este cabildo se obligue a que residirá tiempo y espacio de seis años con casa poblada y por defecto de no residir perderá los tales solares y tierras, dadas y proveídas como a tal vecino, para que esta ciudad las de y provea a quien le pareciere libremente sin otra sentencia ni declaración alguna". ¹¹

Siguiendo con las primeras ordenanzas municipales de vecindad y refiriéndonos a los asentamientos humanos, "Don Toribio Esquivel Obregón dice que las obligaciones y derechos del asentista de población, debía de cumplir con las siguientes condiciones:...4.- La tierra para formar la población había de tener cuatro leguas cuadradas, a una distancia no menor de cinco leguas de cualquiera ciudad, villa o lugar de españoles ya poblado y en parte donde no ocasiona perjuicio a los indios o a otras personas; 5.- de esa tierra se tomaba, primero, la extensión necesaria para plaza, calles, templo y casas de cabildo, propios y ejido y la dehesa de la población. Del resto se hacían cuatro partes: una para el

¹¹ *ibidem*, pág. 102

que se había obligado a fundar la población y las otras tres, se dividían en tantos lotes como vecinos hubiere.

Al hacerse la nueva población había de darse tierras a los nuevos pobladores; si venían sin caballo, por peonías, si venían con caballo por caballerías, no excediendo de cinco peonías para los primeros, ni de tres caballerías para los segundos. La peonía estaba compuesta de un solar de cincuenta pies de ancho por cien pies de largo, cien fanegas de tierra de labor de trigo o de cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, ocho para arbolado, tierras de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, cinco yeguas, cinco ovejas y veinte cabras. La caballería tenía un solar para casa de cien pies de ancho por doscientos de largo y de todo lo demás cinco peonías (la fanega castellana tenía algo más de 64 áreas), tanto las caballerías como las peonías, los solares y tierras de labor se daban deslindadas y cerradas, y también las tierras de pasto de las caballerías, pero en las peonías el pasto era común. Todo poblador que aceptaba tierras se obligaba con fianza a que, dentro de plazo había de hacer y poblar la casa, separar la tierra en hojas y labrarla, plantar árboles y poblarla de ganados, bajo pena de perder solares y tierra y de pagar una multa en beneficio del pueblo, pudiendo procurarse la ayuda de otros labradores para edificar, labrar y pastar. A los que se ausenten, se ordenaba se proceda contra ellos, y se prendan y traigan a las poblaciones para que cumplan su asiento y poblazón y si estuvieren en jurisdicción ajena, se den requisitorias y todas las justicias se cumplan, so pena de la nuestra merced. En consecuencia la vecindad llevaba implícito el derecho de recibir y poseer tierras, constituyendo a la vez la obligación de mantener la vecindad y de cultivar los terrenos de labranza, en esta forma el municipio adquiría raíz agraria, se hacía con ello

estable. Era la vecindad un pacto social firmado en los surcos, convirtiendo al aventurero en el terrigena de la sociedad novohispana".¹²

En la vida urbana, el sistema municipal tuvo una peculiar función urbanística, la colonización española introdujo una concepción urbana centralizadora, en contraposición con la concepción indígena que era descentralizadora, por ejemplo, los barrios gozaban de una independencia en lo relativo a su administración interior, esto hacía que las poblaciones no integraran núcleos compactos, sino extendidos confundiendo con la campiña como ciudades campestres.

En cambio las poblaciones españolas, de acuerdo con la concepción centralizadora, "se agrupaban en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era eje de los diversos barrios, sólo de este modo podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana. Los Calpullis o barrios indígenas reunían los atributos de la autonomía municipal, cada uno por separado, en tanto que la población española asumía en sí todas las funciones, permitiendo con su traza, servicios públicos homogéneos y una sola administración a cargo del Ayuntamiento. En el municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra. En el municipio español el vínculo era el de la vecindad, sin excluirse uno a otro en ambos casos. ... En cuanto a la colonización española, el principio centralista se puso en práctica por medio de la traza, una vez escogido el sitio donde había de fundarse la población, la traza comenzaba por la plaza mayor, que se situaba frente al desembarcadero si era costa, o en centro del paraje escogido si se fundaba tierra adentro. La plaza fue y sigue siendo el corazón de la vida

¹² *ibidem*, págs. 117-119

urbana. Abierta a los cuatro puntos cardinales, para significar su señorío recibía la forma cuadrangular, por lo menos vez y media de largo por lo que tuviera de ancho, a fin de que sirviese para las fiestas de a caballo. Su tamaño era proporcional al número de vecinos, ni menor de doscientos pies de ancho por trescientos de largo, ni mayor de ochocientos por quinientos treinta y dos, siendo la mediana y de buena proporción, de seiscientos pies de largo por cuatrocientos de ancho, mirando las esquinas a los cuatro vientos.

La meticulosidad de las ordenanzas sobre traza de poblaciones revela la preocupación urbanística de la época, más rigurosa que en la propia España, pero a su imagen y semejanza. Establecían las ordenanzas que, de la plaza habían de salir una calle por cada costado y dos calles por cada esquina. Alrededor de la plaza y en cuatro calles principales había de haber portales. Además las calles en lugares fríos, habían de ser anchas; en los calientes angostas. Trazada la población a "cordel y regla" se hacía la distribución de solares, el primero para la iglesia, que había de ser aislado y visible desde el mar si se trataba de población costera, procurando que sirviese de defensa. El segundo, para la casa real y casa de consejo y cabildo. Otros, para aduana y atarazana, cerca del templo para que se pudiesen defender de unos a otros. Además, el hospital para enfermedades no contagiosas se había de poner junto al templo y por claustro de él, y para las contagiosas, en parte que los vientos pasando por él, no fueran a herir a la población. Las carnicerías, pescaderías y tenerías se habían de colocar en parte donde con facilidad pudieran limpiarse. Los solares de la plaza no habían de darse a particulares, sino dejarse para la iglesia, casas reales y propios de la población, donde habían de edificarse tiendas y casas para tratantes, con cuyas rentas se contaría con los gastos públicos, y estos edificios de la plaza eran los que primero se habían de construir, contando con la cooperación de

todos los pobladores y con un moderado impuesto sobre las mercaderías. Los demás solares habían de sortearse entre los pobladores, quedando el resto para el rey, a fin de que los diera a nuevos pobladores o dispusiera de ellos como le pareciera conveniente".¹³

El procedimiento que se seguía para la fundación de una ciudad o de una villa era el siguiente:

1) Se reunían los cincuenta o más vecinos, después de oír misa, elegían cuatro regidores, los cuales a su vez designaban dos alcaldes de los más viejos y honrados.

2) Los alcaldes tenían jurisdicción en la población y hasta cuatro leguas en dirección a las minas de Guanajuato y por la parte de Nueva Galicia, hasta llegar al límite de ella.(esto es en el caso de la Villa de León, en lo que hoy es Guanajuato, pero en la generalidad este era el procedimiento que se seguía en toda la Nueva España).

3) Los alcaldes conocían de las causas civiles y criminales, excepto en casos de pena de muerte y mutilación, en que concluida la información, debían mandarla a los alcaldes de corte y chancillería. Pero si la población llegase a cien vecinos, los alcaldes hacían justicia en las causas. Si hubiere alcalde mayor, los ordinarios, en causas de indios, sólo podían formar la instrucción, prender los culpables y remitirlos a dicho alcalde.

4) Los alcaldes mayores procedían a prevención con los ordinarios en causas criminales y en grado de apelación en asuntos civiles. El alcalde mayor sólo podía votar en cabildo en caso de empate y entonces su voto era decisivo.

5) El día primero de cada año debían de proceder los regidores a elegir a los sustitutos para el nuevo año, mientras no hubiese regidores perpetuos y los recién electos debían elegir los alcaldes ordinarios y entrar en funciones debiendo obtener confirmación

¹³ *ibidem*, págs. 119-120

del virrey en un plazo de treinta días. Además, debían, mientras no se proveyera lo contrario, elegir un alguacil para la ejecución de la justicia.

6) El comisionado debía repartir la tierra, dando a cada vecino lo que le pareciera hasta tres caballerías, solar para casa y tierra para huerta. Señalaría sitio para la iglesia y plaza, casas de cabildo, ejido y dehesa boyal.

7) Para las Obras Públicas de la población, se cedían las penas pecuniarias que impusieran sus justicias para la Cámara del Rey.

8) Los vecinos y todos los que fueren a la población a vender y comprar, quedaban exentos de pechos y alcabalas por el término de cuatro años, a partir de la elección de los alcaldes.

9) Por otra parte, se disponía que no debían de admitirse como vecinos a los que fueren o hubieren sido de San Miguel (hoy San Miguel de Allende), San Felipe, Celaya. A la vez, los vecinos habían de tener armas y caballos para la defensa de la población.

*El Derecho Municipal en la época colonial fue concebido como un derecho secular, como un derecho del Estado, especial de los municipios o cabildos. Era pues un derecho del Estado aplicable a los municipios. Así mismo, el cabildo o Ayuntamiento en esta misma época era considerado como el Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son justicia y regidores. Independiente del grado de autonomía de que disfrutaban los municipios o de la mayor o menor centralización, el Ayuntamiento siempre conservó su naturaleza de regimiento, o de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad como tal, así se le entendió en la época colonial.

En la época de Carlos V, el gobierno municipal adoptó las siguientes bases fundamentales:

1) En las ciudades principales de las Indias, debería haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.

2) Las personas que no fuesen vecinas del municipio, no podían ser electas como regidores ni para otros cargos concejiles.

Con Felipe II se adoptó la siguiente medida sustancial:

1) Se hizo abiertamente la venta de cargos concejiles.

Con Felipe V.

1) Quedó vedada la compra de cargos para revenderlos, según cédula de 28 de abril de 1705.

Las funciones principales y generales del Cabildo en la época colonial eran:

1) El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia, el presidente de ésta tocaba disponer sobre las obras de ejecución. A la vez, los puentes y caminos habían de hacerse a costa de los beneficiarios.

2) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.

3) El cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aun en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.

4) El corte y la plantación de árboles.

5) El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan.

6) La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente.

7) Repartir a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V, había de preferirse a los regidores que tuviesen tierras, respetando las propiedades de los indios. Para tal efecto, en el repartimiento de vecindades, caballerías y peonías habían de encontrarse presentes los procuradores de las poblaciones, cuyo parecer se tomaba en consideración.

Atribuciones del Ayuntamiento de México

El Ayuntamiento de la Ciudad de México tuvo: a) Atribuciones ordinarias y b) Atribuciones extraordinarias.

Las Atribuciones ordinarias eran:

Las atribuciones ordinarias que tuvo el ayuntamiento de México en la época colonial, fueron las mismas que se concedieron a la mayoría de los municipios españoles de la Nueva España, exceptuando a los municipios indígenas que tuvieron reglamentación especial; además tuvieron las siguientes atribuciones ordinarias:

1) El Ayuntamiento tenía a su cargo las obras públicas locales. Esta facultad le fue restringida en la Metrópoli, debido a la intervención de los virreyes que, en una incipiente pero efectiva concepción de los que más tarde sería el distrito central y actualmente el Distrito Federal, consideraron de hecho a la ciudad capital como territorio metropolitano. Sin precisar lo jurídicamente, el virreinato estimó lícita la intervención de los virreyes en ciertas funciones municipales y por ello, la capital les debió la ejecución de las obras más

importantes, como el desagüe de la ciudad, la introducción del agua potable, el alumbrado y el pavimento.

2) El Ayuntamiento tenía a la vez, a su cargo, los servicios públicos locales. En este punto, también se vio restringido, ya que, la iglesia, se abocaba a ciertos renglones entonces de su competencia, como los de hospitales y cementerios. Sin embargo, disfrutó el Ayuntamiento de otras intervenciones, entre ellas, las de abastecimiento y las de regulación del trabajo, así como en cierto grado las de reglamentación escolar, hoy de carácter federal(federalizado).

En cuanto a las atribuciones extraordinarias del Ayuntamiento de México, fueron de lo más variadas y extensas, llegando a comprender facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país. Con el tiempo el cabildo metropolitano perdió esta función, pero no dejó de ejercer influencia sobre el resto de las ciudades coloniales.

FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO Y CARGOS DEPENDIENTES DE ÉL.

La forma de integración y el gobierno de los Ayuntamientos de la Nueva España varió mucho a través del tiempo y en los distintos lugares, aunque existieron rasgos y características comunes. En el caso del Ayuntamiento de la ciudad de México daremos aquí la estructura de su gobierno.

Las ordenanzas de 1525 fueron las que se ocuparon de la organización de los primeros ayuntamientos. Por lo que hace al de la Ciudad de México, puede decirse que estaba presidido por un corregidor, además constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un

Alguacil Mayor, un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento.

Otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en Cabildo eran:

a) Los Diputados de Pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel.

b) Los Diputados de Propios, encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del ayuntamiento.

c) El Obrero Mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.

d) Los Diputados de Fiestas, que cuidaban de que fueran solemnemente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlán; las de Jura de los Reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación.

e) Los Diputados de la Policía, que juntamente con el Corregidor integraban la junta de Policía, encargada de cuidar del cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de seguridad pública.

f) Los Diputados de Alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.

g) Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento.

h) Un Mayordomo de Propios y Rentas.

i) Los Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el Corregidor, integraban la Fiel Ejecutoria, para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en lo relativo a las subsistencias. Estaban facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones que comprobaran. También podían señalar los precios a que diariamente habían de venderse los artículos de mayor consumo.

j) Un Fiel, encargado de marcar los pesos, pesas romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

k) Un Vendedor del Matadero, que tenía obligación de asistir por la mañana, desde las cinco horas, al Rastro de la Ciudad, a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio Rastro.

Todos estos funcionarios, atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo, y éste en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario*. ¹⁴

¹⁴ *ibidem*, págs. 137-147

G. LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

La Constitución de Cádiz que es una copia del modelo francés, introduce las Jefaturas Políticas. Esta Constitución regula la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos en el capítulo I, título IV denominado "Del Gobierno Administración de los Pueblos". En el artículo 309 de este ordenamiento expedido por las Cortes Españolas reunidas en la Isla de León y Cádiz, se dispone la existencia de los Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto, por el alcalde. En los casos en que funcionaran dos alcaldes, presidiría el que primero hubiese sido nombrado. El número de los individuos que componían los Ayuntamientos, era en proporción al vecindario. Se renovaban periódicamente y por el sistema electivo, no pudiendo desempeñarlos quienes tuviesen empleos de provisión real.

De acuerdo con el artículo 321 de esta Constitución, los Ayuntamientos tenían las siguientes funciones:

- 1.- La policía de salubridad, la seguridad pública y el orden.
- 2.- La instrucción primaria.
- 3.- La beneficencia en su aspecto municipal.
- 4.- Las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- 5.- Expedir las ordenanzas municipales.
- 6.- Atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales.

7.- Atender al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etc.

En cada provincia se gobernaba por un Jefe Político y de una Diputación compuesta por un presidente que era precisamente el Jefe Político, un intendente y siete individuos. Las funciones de la Diputación eran políticas y hacendarias y en el caso de la provincia de México, tanto el Jefe Político, como los diputados provinciales residían en la capital. Específicamente los Jefes Políticos tenían las siguientes atribuciones:

1.- Cuidar la tranquilidad pública, el orden, la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas.

2.- Ejecutar las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además, calificar y exigir multas a los infractores del orden público.

3.- Residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el Intendente hacía sus veces.

4.- Presidían sin voto, el Ayuntamiento de la Capital de su Provincia y sus subalternos, presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residieran. En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los alcaldes.

5.- Eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores.

6.- Tenían facultades, además para detener a los que sorprendieran in fraganti delito.

7.- Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos.

8.- Entendían de bagajes y bastimentos suficientes para sus provincias.

9.- Entendían de estadísticas en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

Las características, pues del municipio en este ordenamiento jurídico fue la introducción de los Jefes Políticos como primera autoridad de los Ayuntamientos, Los Alcaldes se convirtieron en meros Jueces Conciliadores y Auxiliadores de los Jueces de Partido, con facultades en lo económico, gubernativo y de policía. La Institución de Jefe Político en la Provincia de México fue con el de Intendente, uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

La Constitución de Cádiz, aunque fue efímera en su aplicación, su influencia fue la siguiente:

a) Reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no-reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.

b) Introdujo innovaciones fundamentales:

1.- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitaciones, abandonándose por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado.

2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

c) Sentó precedentes negativos:

1.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.

2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de la hacienda. A este respecto el ordenamiento de Cádiz en su artículo 332 dispone: "Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios".¹⁵

¹⁵ *ibidem*, págs. 223 - 227

H. LA CONSTITUCION DE 1814

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingan el 23 de octubre de 1814, de acuerdo con lo que dispone en su artículo 211 que al respecto dice: "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen".¹⁶ Conserva el estado de cosas imperante en aquella época en lo que se refiere al régimen municipal, es decir, que deja intocable las disposiciones relativas a los Ayuntamientos Municipales, y si esto es así, entonces, éstos continúan de la misma manera que en la época colonial.

¹⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808 1979*, pág. 53

I. EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOVA

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba dejó subsistentes los Ayuntamientos Municipales de acuerdo con lo que disponía el artículo 309 de la Constitución de Cádiz, es decir, los dejó bajo el control de los jefes políticos. Este artículo al respecto dispone: "Para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos".¹⁷

¹⁷ *ibidem*, pág. 95

J. LA CONSTITUCION DE 1824

Con base en esta Constitución el régimen municipal siguió conservando su estructura y sus funciones ordinarias, así lo establecía el decreto que se expidió con fecha 20 de noviembre de 1824 por el Congreso basándose en la fracción 28 del artículo 50 de la propia Constitución General, la cual en su artículo 7o. expresaba: "En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente".

Solamente se presentaron algunos cambios en estos ayuntamientos al asentarse los Poderes Supremos en la ciudad de México y al seguir existiendo la propia organización municipal de elección popular pues se privó a dichos ayuntamientos de las captación de sus rentas propias, pero además con la creación del Distrito Federal por decreto de 20 de noviembre de 1824, se siguió dando vigencia a parte de la legislación de la Constitución de Cádiz con la implementación de los jueces auxiliares en cada uno de los treinta y dos cuarteles en que se dividía la ciudad, los cuales funcionarían con carácter concejil; se conservaban también de esta legislación los jefes políticos, aunque ahora con el nombre de gobernador de acuerdo con el decreto que creó el Distrito Federal.

K. LA CONSTITUCION DE 1836

"Fue la sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".¹⁸

Las Leyes constitucionales de 1836, en materia municipal, textualmente establecen:

¹⁸ Ochoa, op. Cit., págs. 236 - 237

*Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales con los gobernadores respectivos.

Art. 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley dictada el 20 de marzo de 1837. El numero de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25. Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentisimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción

en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas: el Art. 30. preceptúa: Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección * ¹⁹

¹⁹ Tena, op. Cit., págs. 243 - 244

L. LAS BASES ORGANICAS DE 1843

"El 23 de junio de 1843 la Junta Nacional de Legisladores dio al país un nuevo Código Centralista, conocido con el nombre de 'Bases Orgánicas de la República Mexicana', este ordenamiento en su artículo 4o se ocupó del régimen municipal, estableciendo que 'El territorio de la República se dividirá en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades'. Los departamentos quedaron a cargo de los gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos. El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. Así como los Departamentos eran regidos por los gobernadores nombrados por el presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos".²⁰

²⁰ Ochoa, op. Cit., págs. 241 - 242

M. EL ACTA DE REFORMA DE 1847

*Restableciendo el federalismo y regido por la Constitución de 1824 se convocó al Sexto Congreso Constituyente el cual instalado en diciembre de 1846, votó el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 24 de octubre del mismo año. De acuerdo con este nuevo ordenamiento los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas. En cuanto al territorio metropolitano, el artículo 6o del Acta de Reformas de 1847 disponía que mientras tuviese categoría de Distrito Federal, disfrutaría de voto en la elección de Presidente de la República y del derecho de nombrar a sus representantes ante el Senado. Durante esta época, se observa una intensa actividad legislativa, o más bien dicho, de reglamentación. Entre los numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales expedidos en aquel tiempo, cabe citar los siguientes: Reglamento para los celadores de la policía municipal, Reclamaciones contra las providencias de los Ayuntamientos, etc. Conviene aclarar que esta intensa actividad de reglamentación, se debió al funcionamiento de una comisión especialmente encargada de la revisión de las Ordenanzas Municipales de la ciudad de México...".²¹

²¹ *ibidem*, págs. 244 - 245

N. LA CONSTITUCION DE 1857

*Esta Constitución estableció la organización del país en forma de una República representativa, democrática y federal, pero no elevó a rango constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Al efecto dice: 'Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre las bases de los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus intenciones locales'(Art. 72, Fracc. IV). Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de organizar su régimen interior. De este modo el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años más tarde, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.

En relación con el Distrito Federal, fue con base en la Constitución de 1857 que se expidieron numerosas disposiciones respecto a la integración del poder municipal, por ejemplo con fecha 4 de mayo de 1861, se expidió un decreto sobre elecciones, que disponía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el Primer Regidor y en su defecto por el que le siguiera en orden de numeración. Las demás poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menos de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos Ayuntamientos integrados por siete regidores y un procurador. Igualmente eran de elección, el Gobernador del Distrito, los Magistrados del Tribunal y los Jueces de lo Criminal y de lo Civil. El

territorio del Distrito Federal, por decreto de 6 de mayo de 1861, quedó dividido en las siguientes secciones: 1.- Municipalidad de México, 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo, 3.- Partido de Xochimilco, 4.- Partido de Tlalpan, 5.- Partido de Tacubaya".²²

²² *ibídem*, págs. 253 - 256

O. LA CONSTITUCION DE 1917

En la Constitución de 1917, el municipio queda definitivamente consagrado en la legislación mexicana, en el artículo 115 del mismo ordenamiento constitucional, cuyo texto original es el siguiente:

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

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

II) Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III) Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente...".²³

Actualmente el artículo 115 constitucional con todas las reformas que ha sufrido en relación al municipio ha quedado como sigue:

²³ Tena, op. cit., págs. 926 - 927

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

l) 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, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir 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 elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido 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 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 socioeconómicas 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 b), 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 egresos 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 facultadas 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 reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI) Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad 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 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".²⁴

²⁴ Const. Pol. Mex. , Art. 115

CAPITULO II

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ESTADO DE MÉXICO

A. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

A principios de este siglo, los asentamientos humanos en el Estado de México se concentraban alrededor de los centros mineros de El Oro, Temascaltepec y Sultepec, pues era donde se desarrollaban las principales actividades productivas y comerciales, sin embargo éstas pronto llegaron a su decadencia, y es hasta los años veinte, cuando la agricultura y ganadería surgen y se consolidan como base de la economía del Estado, lo que propicia el surgimiento de nuevos centros de población, los cuales comercializaban los excedentes que se producían de las actividades agrícola y ganadera, agregando además, que éstos se desarrollaron cerca de las principales vías de comunicación, así tenemos que surgen por ejemplo, las poblaciones de Atlacomulco e Ixtlahuaca sobre la carretera federal a Querétaro, Tenancingo e Ixtapan de la Sal sobre la carretera a Taxco, Texcoco surge por encontrarse entre las carreteras de México-Veracruz, y Toluca por ser el paso de las principales vías de comunicación del Estado.

A principio de los años cincuenta, comienza la industrialización en el Valle de Cuautitlán-Texcoco y en menor medida en el Valle de Toluca Lerma, esto como resultado del crecimiento industrial de la Ciudad de México. La incipiente industrialización en los dos valles de nuestra entidad, originó que el gobierno canalizara recursos económicos para dotarlos de infraestructura para que pudieran realizar sus actividades y aunado a la disminución de las actividades agrícolas y ganaderas, ocasionó la polarización del desarrollo del Estado, estos es, únicamente se desarrollaron las actividades industriales, dándose como consecuencia un acelerado crecimiento demográfico en las diecisiete ciudades periféricas al Distrito Federal, y en menor medida en el Valle Toluca-Lerma. La

población migrante se componía por campesinos que vieron disminuir sus ingresos, y buscaban mejores condiciones de vida, al igual que la clase media proveniente de la Ciudad de México. Esta población pronto demandó vivienda para poder asentarse, sin embargo, los bajos ingresos de la población limitaron la compra adecuada de casa-habitación, sumado a esto, en esos años no existía una política de ordenamiento territorial, por lo que se propició un anárquico e incontrolable crecimiento de las áreas urbanas, así como la ocupación de terrenos agrícolas, la invasión de tierras inapropiadas para dotarlas de servicios públicos, y el asentamiento humano de superficies de recarga acuífera y de explotación forestal.

En lo referente al Valle Toluca-Lerma, éste constituyó la segunda concentración demográfica y productiva del Estado, así también el crecimiento industrial provocó el acelerado incremento en la población, que igualmente requería de vivienda para asentarse. El Municipio de Toluca es el que absorbió los asentamientos que se originaron, porque la capital del Estado fue y es una ciudad de atracción para la población rural. La cercanía de Toluca con el Municipio de Metepec y la zona industrial ubicada a lo largo del Paseo Tollocan, provocó la inversión inmobiliaria en las áreas comprendidas entre estos dos Municipios, por lo que se crearon asentamientos humanos ordenados. Sin embargo también es preciso mencionar que no quedaron exentos en éste Valle de los asentamientos irregulares, por ejemplo, se originaron estos asentamientos, al conurbarse Toluca con la localidad de Calpultitlán, y también entre los fraccionamientos ubicados al sur del Municipio de Metepec, de igual manera se generaron a lo largo de la carretera de Zinacantepec, lo que originó la conurbación de esta localidad.

Además de la gran concentración urbana que se desarrolló en el Valle Cuautitlán-Texcoco y en el Valle Toluca-Lerma, se formaron otros centros de población, pero estos se dieron en forma aislada y en la gran mayoría del territorio del Estado continuaron los asentamientos humanos dispersos, esto debido a los cambios de la economía, como anteriormente lo señalamos.²⁵

El Plan de Desarrollo del Estado de México (1993-1999), reconoce que la entidad es la más poblada del país, debido a los constantes y nutridos flujos migratorios, dándose así una urbanización en forma acelerada y desordenada. Además asienta, que las actividades económicas están concentradas únicamente en los Municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco y del Valle de Toluca. Por eso en sus estrategias establece como un reto social, el activar un desarrollo regional urbano, planeando el crecimiento de los centros de población, e iniciando una desconcentración territorial de las actividades productivas y alentar a las zonas rurales.

También el Plan de Desarrollo, puntualiza la regularización del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra, esto planificando los espacios urbanos para poder controlar los asentamientos humanos, además de regularizar los asentamientos irregulares existentes.²⁶

²⁵ Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, págs. 6,7,8 y 56

²⁶ Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999, págs. 78,79,81 y 82

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, establece una serie de disposiciones que tienen por objetivo, planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en la entidad y esta función se lleva a cabo a través de los planes siguientes:

Plan Estatal De Desarrollo Urbano

Planes Regionales Metropolitanos

Planes Municipales de Desarrollo Urbano

Planes de Centro de Población Estratégicos

Planes de Centros de Población

Planes Parciales

En estos planes y con el fin de regular los asentamientos humanos, el suelo se zonifica para su uso en:

Áreas de Aplicación de Políticas de Ordenamiento y Regulación del Territorio.

Áreas Urbanas, Urbanizables y no Urbanizables.

Áreas de provisiones, Reservas, Usos y Destinos.

En las primeras se emplean las políticas de impulso que es la que se aplica a centros de población que presentan buenas condiciones para fomentar el crecimiento demográfico; las políticas de consolidación son las que se ejecutan a un centro de población que requiere de un ordenamiento en su estructura básica; las políticas de control son las que desalientan el crecimiento demográfico. En las segundas, debe entenderse como áreas urbanas aquellas zonas ya edificadas parcial o totalmente; como áreas

urbanizables aquéllas que se reservan al futuro crecimiento o fundación de centros de población; y como áreas no urbanizables aquéllas zonas que se excluyen totalmente del desarrollo urbano. Y las terceras, esto es, las áreas de provisiones o reservas, son las que se destinan para satisfacer necesidades de suelo de la población de más bajos ingresos.

Así también, la Ley de Asentamientos Humanos, permite la formación de vivienda, con el cumplimiento de la normatividad que en materia de fraccionamientos existe, y debe entenderse por fraccionamiento, la división de un terreno que requiera la apertura de una o más vías públicas; contemplando la Ley los siguientes tipos de fraccionamientos:

Popular

Residencial

Campestre

Industrial

Comercio y Servicios

Social Progresivo

Mixto

La diferencia en cada uno de los fraccionamientos anotados anteriormente, consiste en cuanto a los grupos sociales a que van destinados de acuerdo a sus posibilidades monetarias, o a la actividad económica para las que se proyectan, además se distinguen en sus medidas y superficies, y también difieren en cuanto a las obligaciones que se requieren en equipamiento para cada uno de ellos, las cuales se incrementan o

disminuyen atendiendo al tipo de fraccionamiento y al número de viviendas o lotes resultantes previstos.

La Ley también señala como otra forma legalizada para que puedan darse los asentamientos humanos, la lotificación de inmuebles destinados a la construcción de condominios, ya sean estos horizontales, verticales o mixtos; a los que también se les imponen determinadas dimensiones, además de la exigencia de ubicarse el inmueble físicamente en la zona territorial en la que se establezca como viable el uso del suelo para el que se destina, lo que se contempla en el Plan de Centros de Población Estratégico del Municipio de que se trate.

Otro modo de originar los asentamientos humanos en forma legal es, por las subdivisiones de terrenos, y debe entenderse por subdivisión de predios, el acto mediante el cual se parta o divida un inmueble en dos o más lotes; sin embargo también será necesario cumplir con los requisitos que la Ley establece y con el Plan de Centros de Población Estratégico, el cual determina el uso del suelo, así como la densidad e intensidad poblacional.

Como hemos visto, el Estado de México experimentó un enorme crecimiento demográfico en los últimos años, el cual se acentuó más en los Municipios conurbados de la ciudad de México, con la formación en muchos casos de asentamientos humanos desordenados, ocasionando la deformación de los procesos de urbanización, generando consecuencias como, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la ausencia de los servicios públicos. En esto han jugado un papel muy importante los ejidatarios, comuneros y los propietarios de extensiones de terrenos de propiedad privada que han fraccionado sin

tomar en consideración las disposiciones vigentes para fraccionar. La actividad de lotificar, dividir o fraccionar terrenos para dedicarlos a la vivienda, sea esta en terrenos ejidales, comunales o de propiedad privada, se realiza por el atractivo económico y el no tener la carga de dotarlos de infraestructura y la urbanización que se requiere, y han contravenido todo lo establecido en la Ley Agraria y en la Ley de Asentamientos Humanos, con lo que han contribuido y en gran medida a alterar negativamente la urbanización de los Municipios de la entidad y principalmente los del Valle de Cuautitlán - Texcoco y los del Valle de Toluca.

El 20 de agosto de 1973 se publicó en el Diario oficial de la Federación, el acuerdo por el cual se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el objetivo de realizar un programa nacional para prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbanístico de las poblaciones, además de regularizar la tenencia de la tierra, solicitando de las autoridades correspondientes, la expropiación de los terrenos que vayan a regularizarse e incorporándolos al fondo legal cuando así proceda.²⁷

En el año de 1974 se reestructura el Comité, fortaleciéndose con esto, además de ampliar sus atribuciones y obtener personalidad jurídica y patrimonio propio, lo anterior con la finalidad de hacer frente a los problemas que plantea el crecimiento urbano desordenado.²⁸

²⁷ Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1973, págs. 9 y 10

²⁸ Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1974, págs. 7,8 y 9

En 1979 se reforma el decreto anterior con el fin de otorgarle a la ahora Comisión, la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales, y promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos que requieran regularización.²⁹

El organismo a que nos referimos con anterioridad, tiene la atribución de tramitar la expropiación de bienes ejidales o comunales para regularizar la tenencia de la tierra urbana, debiendo ser dicha expropiación por decreto presidencial que determina la causa de utilidad pública y los bienes a expropiar.

A pesar de la creación de la CORETT, y no obstante su reestructuración y sus reformas, continuaron formándose asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales al margen de la Ley, quedando a la Comisión únicamente la función de convalidar actos ilícitos, pues la Ley tipifica como un delito el lotificar tierras ejidales y comunales para el asentamiento humano, sin cumplir por supuesto con los requisitos establecidos para ello.

Actualmente con las reformas al artículo 27 Constitucional, que entraron en vigor el 6 de enero de 1992, y de su Ley Reglamentaria del 26 de febrero del mismo año, se otorga al ejidatario y al comunero, elementos para que determinen el destino de sus tierras, y cambien si así lo desean, la naturaleza jurídica de su propiedad por lo que ahora tienen los recursos jurídicos necesarios para formar asentamientos humanos conforme a la Ley, y deben olvidar las viejas prácticas de la venta ilegal de sus tierras, que lo único que genera es la anarquía urbana.

²⁹ Diario oficial de la Federación del 3 de abril de 1979, págs. 16 y 17

Mención especial requiere la fraudulenta venta de terrenos en las zonas de propiedad privada, éstas, sin la autorización correspondiente para fraccionar, lo que en el Estado de México constituye un delito. Los asentamientos humanos en nuestra entidad son un fenómeno continuo y se sabe por ejemplo que en el año de 1990, el 38% de la expansión del área urbana se dio al margen de la planeación.

El 24 de agosto de 1983 sé público en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter Estatal denominado, Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), teniendo por objetivo, contribuir al bienestar social, ejecutando la ordenación y regularización de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, facilitando particularmente a la población con ingresos mínimos, su acceso al suelo urbano, a una vivienda digna y decorosa y a los servicios urbanos básicos. Además de tener como una de sus finalidades, el solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la expropiación de los terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal, para fines de regularización y oferta del suelo, siendo la CRESEM beneficiario de las expropiaciones que se decreten.³⁰

Es necesario apuntar que la CRESEM interviene directamente en la ordenación y regulación de la tenencia de la tierra en zonas de propiedad privada, y coadyuva únicamente en las expropiaciones que tienen por objetivo regularizar los asentamientos en áreas de tierras ejidales o comunales.

³⁰ Gaceta de Gobierno del Estado de México del 24 de agosto de 1983, págs. 5,6 y 7

No obstante la creación de la CRESEM y la obligatoriedad de ésta por ley, de evitar el establecimiento de nuevos asentamientos irregulares, únicamente se evocó a la enorme demanda directa de regularizar los asentamientos humanos que solicitaban sus servicios y fue rebasada su capacidad de respuesta al presentarse rezagos permanentes en su labor, además de no permitirle cumplir con el otro de sus objetivos, que es, la ordenación urbana, por lo que su imagen ante los grupos sociales quedó muy deteriorada.

B. LA TENENCIA DE LA TIERRA

Antecedentes Históricos.

Al principio de la historia, el hombre, para poder sobrevivir siguió la migración de los animales o el cambio de las estaciones climatológicas, dedicándose exclusivamente a la caza, pesca y recolección de frutos silvestres. Con el transcurso del tiempo adoptó un nuevo modelo de vida, lo que ocurrió al cultivar la tierra, dando inicio así a las reglas para la explotación y tenencia de la tierra.³¹

En este capítulo nos serviremos de la organización de los Aztecas, pues en ella encontramos una estructura social consolidada y también tenemos definidos muy claramente los diversos tipos de la tenencia de la tierra.

Los Aztecas se dividían en dos clases sociales, los pipitín y los macehualtín; los primeros eran los descendientes del primer tlatoani, y eran los que poseían tierras en forma individual, además de ejercer los cargos públicos; los macehualtín, eran las gentes comunes que no descendían del primer tlatoani y tenían a su cargo las labores más pesadas, además de poseer únicamente tierras en forma comunal.³²

La propiedad de la tierra o su tenencia entre los Aztecas se dividió en la forma siguiente:

³¹ Enrique Florescano, Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios 1500 -1821, pág. 12

³² Jorge Sayeg Helú, El Constitucionalismo Social Mexicano, págs. 63 y 64

TLATOCALLI

Eran las tierras que pertenecían al rey

PILLALI

Eran las tierras que el rey repartía a los nobles o guerreros

TEOTLALPAN

Se componían por tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento de los templos y gastos originados por las ceremonias religiosas.

MITCHIMALLI

Eran las tierras cuyo beneficio de sus productos se destinaban al sostenimiento del ejército.³³

EL CALPULLI

El Calpulli que significa barrio, era un territorio bien delimitado, el cual se dividía en parcelas en donde el usufructo correspondía a personas que tenían lazos de parentesco, y en donde sólo los miembros de una familia podían pertenecer a un calpulli y por consiguiente tener derechos sobre la tierra. En el calpulli no existía la propiedad privada, lo que prevalecía era el aprovechamiento de los frutos que producía la tierra por el trabajo, sin embargo el derecho a usufructuar una parcela, podía perderse cuando el usufructuario no cultivara la tierra por dos ciclos agrícolas.³⁴

ALTEPETLALI

Eran porciones de tierra cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo, y estas se encontraban en las afueras de la población y eran de disfrute comunal.

³³ Jesús Silva Herzog, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*, págs. 134 y 141

³⁴ Florescano, *op. cit.*, pág. 13

El descubrimiento de América y posteriormente la conquista y sometimiento de los Aztecas, impuso un nuevo estado en la propiedad y por ende en la tenencia de la tierra. El despojo de los conquistadores españoles fue incontrolable, y los reyes tuvieron que legalizar el desorden mediante disposiciones que facilitaron la apropiación de la tierra.³⁵

La Corona de Castilla fundamentó su dominio y posesión sobre las tierras descubiertas, primero por el propio descubrimiento, después por la donación otorgada por La Bula Inter Caetera y por último la conquista. De esta forma, España adquirió los derechos de propiedad de las nuevas tierras, y éstas solo pudieron pasar al dominio particular en virtud de una gracia o merced real.

La propiedad o tenencia de la tierra en la Nueva España se dividió en la forma siguiente:

LAS CAPITULACIONES

El descubrimiento y conquista de América fueron financiados por particulares, quienes celebraron con el monarca un contrato llamado capitulación, en el que establecían los derechos de la corona y las mercedes que los particulares recibirían. El jefe de la expedición recibía facultades para repartir a sus compañeros tierras, solares y en algunos casos indios, además de que este recibía como premio grandes extensiones de terreno.

LAS MERCEDES REALES

Tuvo su origen en el de recompensar con tierras a los particulares que hicieron posible el descubrimiento y la conquista, aunque también es conveniente comentar, que a partir del año 1530 fueron muy frecuentes las concesiones de mercedes de tierras a los

³⁵ Víctor Manzanilla Shaffer, *Reforma Agraria Mexicana*, pág. 20

indios que eran señores principales de los pueblos, esto con el fin de contar con aliados locales que ejercieran el mando en las comunidades.

CABALLERIAS

Eran las tierras que se concedían a quienes habían combatido a caballo y se componía por un solar de cien pies de ancho por doscientos de largo, quinientas fanegas de labor para pan de trigo o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huerta, cuarenta para plantas de otros árboles de sedacal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras.³⁶

PEONIAS

Eran las tierras que se concedían a quienes habían combatido a pié, sin embargo en la Nueva España se repartieron muy pocas peonías porque los soldados alegaron siempre su condición de caballeros. Las peonías se componían por un solar de cincuenta pies de ancho por cien de largo, cien fanegas de tierra de labor para pan de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de sedacal, tierras de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco bueyes, cien ovejas y veinte cabras.³⁷

MERCEDES REALES POR ADJUDICACIÓN EN PUBLICA SUBASTA AL MEJOR POSTOR

Una vez consolidada la colonización y debido a las necesidades económicas de la metrópoli, surgió este nuevo título para adquirir el dominio de las tierras baldías.

³⁶ Florescano, *op cit.*, págs. 28 y 29

³⁷ *ibidem*

SUERTE DE TIERRAS

Eran tierras que se entregaban a los colonos.

LA CONFIRMACIÓN REAL

En el año 1522 la corona ordenó a los propietarios de tierras a cumplir con el requisito de la confirmación, pues sin éste no se podía obtener el dominio pleno de la tierra. Pero fue hasta el siguiente siglo que mediante diversas órdenes reales urgían a los propietarios para legalizar sus títulos casi siempre defectuosos, mediante la confirmación.³⁸

LA COMPOSICIÓN

Con el objeto de generar más dinero para las arcas reales, apareció el procedimiento de la composición, por el que regularizaban jurídicamente las tierras poseídas sin justos títulos, esto es a las tierras que las leyes declaraban comunes o las tierras propiedad de los indios y que les fueron invadidas. Y fue hasta los años de 1640 a 1700 en que fueron legalizadas en su mayoría grandes propiedades.³⁹

FUNDO LEGAL

Era la extensión de la tierra a que tenían derecho los indios, ahí se concentraba su población, además el casco del pueblo y en general era la tierra necesaria concedida para atender a su subsistencia.

LOS PROPIOS

Eran tierras que pertenecían al cabildo como persona jurídica, y por lo regular éste las rentaba a particulares para obtener fondos para solventar los gastos municipales.

TIERRAS DE REPARTIMIENTO

³⁸ *ibidem*, pág. 34

³⁹ *ibidem*, págs. 32 y 33

Eran tierras de disfrute individual que se entregaban a los habitantes del pueblo para que las cultivaran.

LAS CAPELLANÍAS

Era una finca en favor de una capilla, que una persona otorgaba para que se celebrara un número determinado de misas en favor de su alma.

LOS MAYORAZGOS

Era una obligación en la propiedad de los españoles, la cual consistía en establecer en los testamentos la obligación para el heredero, de que los bienes no salieran de la familia y la de transmitirlos siempre al hijo mayor.

La época colonial se caracterizó por el despojo salvaje de los españoles sobre las tierras de los indios, a lo que la Corona Española únicamente se abocó a legalizar la rapia para facilitar la apropiación de la tierra. En esta etapa hubo un gran acaparamiento de la tierra, por lo que se formaron los latifundios civiles y eclesiásticos.

Con el movimiento de independencia, la inmensa mayoría de los hombres sin tierra, los desposeídos, fueron los que iniciaron la rebelión. Hidalgo fue el caudillo que convocó a los indios y castas, que estuvieron sometidos por casi tres siglos de servidumbre. Este movimiento fue iniciado por los campesinos sin tierra, los que entregaron su vida y su sangre únicamente con la esperanza de acabar con su opresor, y con la motivación de que los indios eran los dueños de la tierra, de la que los habían despojado. Sin embargo los dirigentes de la insurgencia, los criollos, comprendieron que el movimiento independentista podía degenerar en una lucha, como decía Lucas Alemán, "de proletarios contra propietarios", y lo que buscaban era despojar a los españoles del mando

político, pero sin modificar lo establecido, pues ellos tenían quizá tantos bienes como los españoles. En el año de 1821 los criollos consuman la independencia de la nación y se olvidan de los hombres del campo, y nuevamente la tierra siguió siendo objeto de acaparamiento y de enriquecimiento, continuando el latifundio civil y eclesiástico. Fue hasta el año de 1856 en el que se promulgó la Ley de Desamortización de los Bienes pertenecientes a Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, que estableció la subasta pública de las grandes extensiones de tierra acaparada por el clero, pero esto sólo beneficio a quienes podían comprarla, y nuevamente el campesino no tuvo acceso a la tierra. Con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la nación recupera para su dominio los bienes del clero. La Constitución de 1857 no estableció sistemas de distribución de la tierra, por lo que el país, al llegar al poder político Porfirio Díaz, continuó con el acaparamiento de la propiedad rural, por eso el movimiento revolucionario de 1910 exigió con Emiliano Zapata la repartición de la tierra y una nueva estructura agraria.

Y es hasta la Constitución de 1917 en la que se establece los tipos de propiedad y tenencia de la tierra así como los límites de su extensión, esto con el fin de evitar su monopolio.

La actual Constitución Política, establece en su artículo 27, las diferentes formas de tenencia de la tierra o de propiedad que existen en nuestro país, al señalar, "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada." Así tenemos que

la constitución reconoce a la propiedad privada, la cual es una propiedad que se deriva de la nación. ⁴⁰

Así también la Ley Fundamental reconoce la propiedad ejidal y comunal, al señalar, "se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas." ⁴¹

La ley reglamentaria señala al respecto, que los núcleos de población ejidales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título. En lo referente a la propiedad comunal, La Ley Agraria establece que uno de los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad, es la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra.

De lo anterior tenemos, que la Constitución únicamente reconoce tres tipos de tenencia de la tierra.

La Propiedad Privada

La Propiedad Ejidal, y

La Propiedad Comunal

⁴⁰ Constitución Política Mexicana, Art. 27

⁴¹ Constitución Política Mexicana, Art. 27, Fracc. VII

PROPIEDAD PRIVADA

El derecho a la propiedad está consagrado en nuestra Ley Fundamental, y se debe entender a la propiedad, como el derecho esencial para que su titular, use, disfrute y disponga de los bienes.⁴²

Sin embargo es necesario, apuntar que si bien es cierto que la Constitución reconoce a la propiedad, también es cierto que le impone restricciones y limitaciones y siempre éstas en función social.

El Código Civil establece que pueden ser objeto de apropiación, todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

En la antigüedad, la palabra bien se usó sólo para designar a las cosas corporales, y en la actualidad, bien es lo que se puede apropiar.

En los capítulos I y II, del Título Segundo, Libro Segundo del Código Civil, se clasifican a los bienes en, bienes inmuebles y bienes muebles, consideraremos únicamente a los primeros en este trabajo.

En principio debe entenderse como bienes inmuebles, a aquéllos que no pueden trasladarse de un lugar a otro, porque si se movieran alterarían su esencia.⁴³

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

⁴² Juventino V. Castro. Lecciones de Garantías y Amparo, pág. 196

⁴³ Fernando Floresgomes González, et. al., Nociones de Derecho Positivo Mexicano, pág. 295

En la actualidad, nuestra legislación solamente considera la inmovilidad de los bienes que por su naturaleza no pueden ser movidos normalmente, sino también establece el criterio de que los bienes lo pueden ser por su destino y por su objeto, siendo el primero, aquéllos bienes que la propia ley les hace perder el carácter de muebles, y el segundo, son los derechos reales que recaen sobre los inmuebles.

También el Código Civil hace una diferencia en cuanto a los bienes, tomando en consideración a las personas a quienes pertenecen, estableciendo que existen:

Bienes del Dominio del Poder Público, y

Bienes Propiedad de los Particulares.

Son Bienes del Dominio del Poder Público, todos los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, y estos se dividen en:

Bienes de Uso Común

Bienes Destinados a un Servicio Público, y

Bienes Propios

Son Bienes de Uso Común, aquéllos bienes de los que pueden aprovecharse todos los habitantes, con las limitaciones o restricciones establecidas por la Ley. Los Bienes Destinados a un Servicio Público, son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios en pleno dominio, y son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público al que se tengan destinados. Y los bienes propios son aquéllos que les pertenecen plenamente en su dominio.

En lo referente a los bienes propiedad de los particulares, estos serán aquellos cuyo dominio les pertenece legalmente, y de los que no pueden aprovecharse ningún otro sin consentimiento del dueño o autorización de la Ley.⁴⁴

PROPIEDAD EJIDAL

El artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, al referirse al ejido no dan un concepto de éste, sino únicamente dictan medidas para su desarrollo.

Puede definirse al ejido "como la tierra dada a un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente con las limitaciones y modalidades que la Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible e indivisible; además el titular del ejido siempre es un núcleo de población agricultor... y nunca un individuo o particular".⁴⁵

Siendo el ejido un núcleo de población que tiene por objetivo la explotación de sus tierras, preciso sería conocer que tipo de tierras tiene.

El Código Agrario establece muy claramente que los núcleos de población ejidales son propietarios de las tierras que las han sido dotadas, y su órgano supremo, esto es la asamblea general, con las formalidades que establece la propia ley, pueden determinar el destino de las tierras que no estén parceladas.

⁴⁴ Código Civil del Estado de México, Art. 748

⁴⁵ Angel Caso, op. cit., Floresgomes Fernando, et. al., Noc. Der. Pos. Mex., pág. 263

El Artículo 44 del citado Código, señala cual es el destino que puede darse a las tierras ejidales, determinándose las siguientes:

Para el Asentamiento Humano

De Uso Común, y

Parceladas.⁴⁶

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, y la asamblea general de ejidatarios puede destinar tierras para este fin, sin embargo, se tendrá que cumplir con la normatividad existente para fraccionar, la cual se establece en la Ley de Asentamientos Humanos, además de observar los planes del centro de población estratégicos del municipio donde se encuentren las tierras.

La propiedad de los solares, será propiedad plena de sus titulares, lo que acreditarán con los certificados que el Registro Agrario Nacional les expida.

En lo que respecta a las tierras parceladas, corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, y acreditan sus derechos, con sus correspondientes certificados de derechos parcelarios. Es de señalarse que los ejidatarios pueden asumir el dominio pleno de sus parcelas, para lo que tendrán primero que constituirse en asamblea que así lo determine, y después solicitar al Registro Agrario Nacional la baja de dichas parcelas de su registro y a su vez expida el título de propiedad respectivo para efectos de que éste se inscriba en el Registro Público de la Propiedad.

⁴⁶ Ley Agraria, Art. 44

Es de comentarse que las tierras parceladas no son terrenos que tengan como finalidad la creación de asentamientos humanos, pero en el caso de que los terrenos del ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los ejidatarios podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras y en todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano tendrán que sujetarse a los reglamentos vigentes en materia de asentamientos humanos.⁴⁷

En lo referente a las tierras de uso común, estas van a constituir el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, y se conforman con las tierras que no han sido destinadas al asentamiento humano y que no son tierras parceladas.

PROPIEDAD COMUNAL

La comunidad implica el estado individual de comunero y le permite a su titular el uso y disfrute de sus tierras, de acuerdo a la división y organización adoptada para su aprovechamiento. Al igual que el ejido, la comunidad puede determinar el destino de sus tierras, esto es, que los terrenos comunales puedan destinarse al:

Asentamiento Humano

Uso Común, y

Parcelamiento.

Lo anterior se corrobora con lo que establece el artículo 107 de la Ley Agraria, que a la letra dice "son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en éste capítulo".

⁴⁷ Ley Agraria, Art. 87

De lo anterior tenemos, que las tierras comunales destinadas al asentamiento humano, también tendrán que cumplir con la normatividad vigente del fuero común.

En lo que corresponde a las tierras parceladas, éstas serán las tierras que el comunero puede aprovechar directamente sin necesidad de autorización de la asamblea, y en estas al igual que el ejidatario, también tiene el derecho si así lo desea, de obtener el dominio pleno de sus tierras, y por consiguiente cambiar su naturaleza jurídica de comunal a propiedad privada.

Y por último, en lo que se refiere a las tierras de uso común, éstas tienen una función social, pues son las que se utilizan para obtener el sustento económico de la vida en comunidad.

De todo el análisis que se ha hecho en el presente apartado, debemos señalar que los diferentes regímenes de tenencia de la tierra que existen en el Estado de México, corresponden a los tipos ejidal, comunal y privado.

CAPITULO III
EL MUNICIPIO DE COACALCO
Y EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

A. TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

El municipio de Coacalco tiene una superficie de 3,482 hectáreas y se encuentra ubicado al oriente dentro del territorio del Estado de México. Colinda al norte y al oeste con el Municipio de Tultitlán, al sur con la Ciudad de México y al oeste con el Municipio de Ecatepec de Morelos.

La geografía física del Municipio es de tres tipos:

- a) Montañosa; la que se localiza al sur del Municipio y abarca el 36% de su superficie total.
- b) Zonas Planas; con suelos corrosivos, los que se ubican en el noreste, abarcando el 2.4% del territorio; con suelos de buena calidad agropecuaria, localizándose al lado norte del Municipio y ocupan el 46.3% del área municipal.
- c) Lomeríos suaves; los cuales se encuentran en el centro del Municipio, ocupando el 15.1% del suelo total. ⁴⁸

La altura de Coacalco en su cabecera Municipal, es de 2,250 metros sobre el nivel del mar. ⁴⁹

El clima del Municipio es templado semiseco, con lluvias en el verano y en el invierno, en esta última estación en mucho menor proporción. La temperatura anual media es de 14.5 grados centígrados. Su hidrología, es la que cae en la temporada de lluvias, escurriendo por la parte montañosa que pertenece a la Sierra de Guadalupe, haciéndolo por

⁴⁸ Plan de Centro de Población Estratégico de Coacalco 1990, págs. 3 y 4

⁴⁹ Bando Municipal de Coacalco, Art. 13

las cañadas y llegando al canal de aguas negras (Canal de Cartagena) que cruza el Municipio a cielo abierto.⁵⁰

Los diferentes tipos de suelo son:

- | | |
|--------|--|
| 38 % | Área urbana |
| 35 % | Zona Montañosa (Sierra de Guadalupe) |
| 12.2 % | Limitado para el desarrollo urbano, por ser zona de recarga de acuíferos |
| 14.4 % | Sin restricciones naturales de desarrollo urbano. ⁵¹ |

99.8 %

CLASES DE TENENCIA DE LA TIERRA

Los diferentes regímenes de tenencia de la tierra que se observan en el Municipio de Coacalco, corresponden a los tipos ejidal y de propiedad privada únicamente.

El tipo de tenencia ejidal se presenta en un 26.9% de la superficie municipal, lo que representa 937 hectáreas del suelo del Municipio, teniendo un uso en la actualidad de la forma siguiente:

216 has.	Área Verde	Agrícola
30 has.	Habitacional	Urbanizado
691 has.	Sierra de Guadalupe	Forestal
<hr/>		
937 has.	⁵²	

⁵⁰ Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco 1994 - 1996, pág. 13

⁵¹ Plan. De Cent. Pob. Est. De Coacalco 1990, op. cit., pág. 4

⁵² Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, pág. 33

Quiero mencionar que las 216 hectáreas ejidales que en la actualidad tienen un uso agrícola, se encuentran señaladas en el Plan de Centro de Población Estratégico de Coacalco vigente hasta la actualidad, como áreas verdes, y así también dicho Plan los describe como "...suelos con serias limitaciones para el desarrollo urbano, en función de su potencial como zonas de recarga de acuíferos. Estos suelos se encuentran al oeste del Municipio, en los límites con el Municipio de Tultitlán". De igual forma señala que el Municipio de Coacalco se abastece de agua de los pozos que se encuentran en su territorio, siendo el volumen de agua insuficiente.⁵³ Aún cuando en la actualidad, Coacalco recurre al suministro de agua potable del sistema Cutzamala, en una mínima proporción, aún así sigue existiendo un déficit en el servicio.

El Plan al que nos referimos en el párrafo anterior, al mencionar los suelos urbanizables de Coacalco, lo hace de la forma siguiente, "se consideran como suelos urbanizables, las áreas comprendidas al norte de la vía López Portillo, exceptuando las áreas ya urbanizadas,... el resto de la zona urbanizable del municipio, tiene superficie de 740.9 has., que representan el 86% del suelo urbanizable y el 21% del total municipal. Dentro de esta zona, se localiza la parte norte del ejido de Coacalco, que se considera parte importante de la reserva pública del suelo, será sujeta a un programa de desarrollo urbano que incluye desde la solicitud de exposición hasta el diseño urbano".⁵⁴ Se debe hacer notar que el Plan de centro de Población Estratégico, en ningún momento determina como área urbanizable el ejido de Coacalco, y únicamente lo toma como punto de referencia para señalar como áreas urbanizables los predios que se ubican al norte de dicho ejido. Por lo

⁵³ Plan de Cent. De Pob. Est. De Coacalco 1990, op. cit., pág. 4

⁵⁴ ibídem, pág. 14

tanto, esta parte del ejido de Coacalco, al no ser una área urbana ni urbanizable, es entonces una zona no urbanizable la cual queda excluida totalmente del desarrollo urbano.

Sin embargo y a pesar del destino al que se encuentran por Ley estos terrenos, los ejidatarios del ejido de San Francisco Coacalco, han pretendido desde siempre que se le cambie a esta tierra el uso de suelo de áreas verdes(agropecuaria) a habitacional, pues esto representa un atractivo negocio.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, establece el procedimiento que deben seguir estos Planes, en su elaboración, aprobación y publicación para que sean obligatorios, y también señala la misma Ley que pueden ser modificados conforme al mismo procedimiento al que fueron sometidos; de lo que puede resultar en este caso concreto, una aberración si el Ayuntamiento de Coacalco(1997-2000), como el Titular del Ejecutivo del Estado (1993-1999) y la quincuagésima Tercera Legislatura del Estado de México, acordarán, propusieran y aprobarán respectivamente el cambio de uso de suelo de esta zona, con lo que beneficiarían a sólo ciento veinte ejidatarios en perjuicio del resto de la población, que somos la inmensa mayoría.

La tenencia de la tierra en la forma de propiedad privada, representa el 73.1% del total de la superficie del Municipio lo que corresponde a 2,545 hectáreas aproximadamente.

La inmensa mayoría de la propiedad privada de predios ubicados en el Municipio, se han dedicado a la vivienda, pues han surgido grandes desarrollos habitacionales, como Parque Residencial Coacalco, Unidad San Rafael, Unidad Potrero La Laguna, Bosques del

Valle, Villa de las Flores, Unidad Morelos, etc., que afortunadamente se han ubicado dentro de la planeación estatal y municipal.

B. CRECIMIENTO HISTÓRICO

El Municipio de Coacalco, como parte integrante del Valle Cuautitlán-Texcoco, no quedó al margen del acelerado crecimiento demográfico que se vivió en esta parte del Estado de México a mediados del siglo XX. Sin embargo, Coacalco tuvo su incremento demográfico más importante en las décadas de los setenta y ochenta.

En 1950 el Municipio tenía una población eminentemente rural, la cual ascendía a tan solo 2,315 habitantes. En los años sesenta su cabecera Municipal era la única localidad que rebasaba los 2,500 pobladores. Y es a partir de 1968 que se empiezan a edificar desarrollos habitacionales, los cuales se destinaron a las clases de ingresos medios y bajos, aumentando la población para el año 1970 a 13,197 habitantes, y es hasta entonces que Coacalco inicia un crecimiento poblacional, esto como efecto que se genera por la oferta de la vivienda por los fraccionadores que construyeron en este Municipio, acarreado como resultado un aumento de población para 1980, llegando a los 101,551 habitantes.⁵⁵

Sin embargo, es necesario mencionar que en los años setenta y a la par de la construcción de los fraccionamientos, se empezó a formar un asentamiento irregular en tierras ejidales, estas pertenecientes al ejido del poblado de San Juan Ixhuatepec, Municipio de Tlalnepantla, México; el cual tenía terrenos de su propiedad en el Municipio de Coacalco.

⁵⁶ Este Asentamiento humano contaba con una superficie de casi 17 hectáreas, localizándose en la parte sur del Municipio.

⁵⁵ *ibidem*, págs. 2 y 3

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1956, págs. 7 y 8

Así también, pero a finales del segundo lustro de los setenta, se inicia otro asentamiento irregular mucho más grande que el primero, éste, en tierras pertenecientes al ejido de San Francisco Coacalco, en una extensión de 77 hectáreas, ubicándose al lado sur y colindando con la Sierra de Guadalupe.

En el año de 1983 y después de resolverse un conflicto jurídico respecto a 30 hectáreas de propiedad del ejido de Coacalco, se inicia la lotificación y ocupación de aproximadamente 20 hectáreas de superficie, estas adyacentes al primer asentamiento irregular que formaron los ejidatarios locales.

En estos años también se empezó a ofertar terreno barato en predios de propiedad privada, lo que se llevo a cabo mediante lotificaciones clandestinas y con la falta absoluta de los servicios, formándose dos asentamientos humanos irregulares.

Y es en esta década de los ochenta, cuando se continúa creando vivienda por fraccionadores particulares y comienzan los desarrollos habitacionales de instituciones como el INFONAVIT, construyendo enormes unidades habitacionales como San Rafael y Potrero de la Laguna, con la consecuencia de un considerable aumento de la población, que de acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda registró para el año de 1990 en Coacalco a 152,082 habitantes.

En los años noventa siguió la tendencia de incremento de la población por la continua oferta de vivienda, la que se siguió realizando por los fraccionamientos oficiales y particulares. Así el Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco 1994-1996, calculó al inicio

de la gestión municipal, una población de 398,742 habitantes asentados en 71,204 viviendas repartidas en 46 comunidades, dejando pendientes 14 unidades habitacionales que hasta ese entonces no estaban habitadas, y otros 14 fraccionamientos en proceso de construcción, por lo que estimaron que en el año de 1996 la población de Coacalco sería de 483,028 habitantes.⁵⁷

En el año de 1997, en el que se inicia la actual administración municipal dicen en su Plan de Desarrollo Municipal: " se encuentran en proceso de construcción 16 comunidades, las cuales tendrán 15,298 viviendas las cuales multiplicadas por un estándar de 5.6 habitantes por vivienda, de acuerdo al muestreo que realizó en 700 viviendas del Municipio, arrojan la cantidad de 80,069 (sic) habitantes que se asentarán en el territorio municipal, y estiman que en el presente año de 1997 la población será de 451,980 habitantes". (sic)⁵⁸

Es importante que en las 16 comunidades que menciona el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, no se encuentra la comunidad de Lomas de Coacalco en sus fases 3,4 y 5, donde ya es una realidad la llegada de nuevos vecinos.

⁵⁷ Plan. De Des. Mpal. De Coacalco 1994 - 1966, op. cit., págs. 21,22,23 y 24

⁵⁸ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., págs. 35,36 y 37

CRECIMIENTO HISTÓRICO POBLACIONAL

FUENTE	HABITANTES	PERIODO
VII Censo General de Población y Vivienda	2,315	1950
VIII Censo General de Población y Vivienda	3,958	1960
IX Censo General de Población y Vivienda	13,197	1970
X Censo General de Población y Vivienda	101,551	1980
XI Censo General de Población y Vivienda	152,082	1990
Plan de Desarrollo Municipal 1994 - 1996	398,742	1994
Plan de Desarrollo Municipal 1994 - 1996	483,028	1996
Plan de Desarrollo Municipal 1997 - 2000	451,980	1997

C. ESTRUCTURA URBANA

Atendiendo a un sentido gramatical, podría definirse como estructura urbana, al conjunto de elementos interrelacionados que se refieren a la creación, desarrollo, reforma y progreso en orden de las necesidades materiales de la vida humana.

El Plan de Centro de Población Estratégico de Coacalco vigente en la actualidad, señala dos zonas dentro de la estructura urbana del Municipio: la primera al sur, que se distingue por ser una retícula irregular con vialidades angostas y terrenos con pendientes entre el 5 y 15%; la segunda zona, al norte de la vía José López Portillo que es la principal vialidad que cruza el Municipio de oriente a poniente, tiene terrenos planos donde se ubican los más grandes desarrollos habitacionales.⁵⁹

El Municipio de Coacalco tiene distribuido el uso de suelo de su territorio, en la forma siguiente:

USO	SUPERFICIE EN HECTÁREAS
Zona No Urbana	
Parque Estatal Sierra de Guadalupe	1,222.5
Agropecuario	425.3
Sin Uso	483.6
Subtotal Zona No Urbana	2,131.4

⁵⁹ Plan de Cent. De Pob. Est. De Coacalco 1990, op. cit., pág. 6

USO	SUPERFICIE EN HECTÁREAS
Zona Urbana	
Zona Urbana Habitacional	1,025.4
Centros de Servicio	12.2
Corredores Urbanos	48.7
Equipamiento Mayor	69.9
Industrial	25.1
Baldíos Urbanos	86.9
Vialidad Regional	27.5
Vialidad Primaria	61.9
Sub Total Zona Urbana	1,350.6
Total Municipio	3,482.0⁶⁰

Para satisfacer sus necesidades colectivas, el Municipio de Coacalco cuenta con el equipamiento urbano siguiente:

EDUCACIÓN

El equipamiento en materia educativa suma doscientos seis planteles que tienen mil ochocientas setenta aulas, incluyéndose los servicios educativos desde inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria general, telesecundaria, bachillerato general, educación superior, normal preescolar, normal primaria, tecnológico y capacitación para el trabajo,

⁶⁰ *ibidem*

además de contar con escuelas de educación de la iniciativa privada desde el preescolar hasta la educación superior.⁶¹

CULTURA, ARTE, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bajo este rubro el equipamiento que existe es, una casa de la cultura, tres bibliotecas municipales, cuatro centros cívicos y sociales, dos teatros, dos cines, cuatro auditorios, cinco plazas cívicas, cincuenta parques y jardines, una área de feria, cuatro unidades deportivas municipales, y un gimnasio municipal.⁶²

AGUA POTABLE

El servicio de agua potable se presta a los habitantes del municipio mediante dieciocho pozos de agua, nueve tanques de almacenamiento, tres plantas de bombeo, cuatro cisternas y una planta de tratamiento.⁶³

SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL

La infraestructura en cuanto a salud y asistencia social se cubre por, una clínica hospital y una unidad médica ambas del IMSS, un centro de salud dependiente del ISEM, un consultorio médico ISEMYM, dos instalaciones de la Cruz Roja Mexicana, nueve centros DIF dispersos en el municipio, además de contar con los servicios médicos privados, así

⁶¹ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., pág. 39

⁶² ibidem, págs. 40 y 41

⁶³ ibidem, pág. 41

también se tiene una guardería pública DIF, un orfanatorio, una casa de la tercera edad, cinco cementerios municipales más otro que opera la iniciativa privada.⁶⁴

ELECTRIFICACIÓN Y ALUMBRADO PUBLICO

En el municipio, la electrificación esta cubierta en sus comunidades en un 97%, y en cuanto al alumbrado público, El Plan de Desarrollo Municipal únicamente nos refiere que se requiere de un constante mantenimiento.⁶⁵

SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL

En este renglón la Administración Municipal dispone de una comandancia de seguridad pública y tránsito, un sector de policía y tránsito estatal, cinco tecallis de vigilancia, tres casetas de apoyo, treinta patrullas, quince armas largas y treinta y cinco armas cortas.⁶⁶ Cabe aclarar que al escribir el presente trabajo, el Gobierno Federal lanzo la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, programa auspiciado con fondos de la Federación, los cuales se derramaron a los estados y a los municipios, aumentando en la actualidad el Municipio de Coacalco considerablemente su equipo en materia de seguridad.

PROTECCIÓN CIVIL Y BOMBEROS

La infraestructura que tiene Coacalco en este rubro es, una comandancia de protección civil y bomberos, una central de bomberos, una motobomba de 2000 litros, dos unidades pickup y una unidad blazer.⁶⁷

⁶⁴ ibidem, pág. 43

⁶⁵ ibidem

⁶⁶ ibidem, pág. 44

⁶⁷ ibidem

PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El equipamiento con que cuenta el Municipio es, un centro de justicia con tres turnos.⁶⁸ Además se debe comentar, que en la actualidad se tiene un juzgado de cuantía menor en materia penal, un juzgado de cuantía menor en materia civil, un juzgado civil de primera instancia y un juzgado en materia familiar.

PAVIMENTACIÓN, GUARNICIONES Y BANQUETAS

En cuanto a pavimentación el Municipio tiene un 65% de asfaltado, un 32% de adocretado y únicamente un 3% de terracería, en cuanto a guarniciones y banquetas se tiene un 89%, y sin banquetas y guarniciones un 8%.⁶⁹

PARQUES JARDINES Y ÁREAS VERDES

En relación con este rubro, Coacalco tiene cincuenta plazas o jardines vecinales, tres parques urbanos, una represa, una área de preservación ecológica y una zona dedicada de reten urbano.⁷⁰

EQUIPAMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Municipio cuenta con oficinas administrativas municipales en cuatro zonas, La Cabecera Municipal, Villa de las Flores, Unidad Habitacional San Rafael y Parque Residencial Coacalco.⁷¹

⁶⁸ *ibidem*, pág. 45

⁶⁹ *ibidem*, pág. 46

⁷⁰ *ibidem*

⁷¹ *ibidem*, pág. 47

RECOLECCIÓN DE BASURA

La población de Coacalco produce diariamente 339 toneladas de basura, un promedio de 750 gramos por habitante al día, para la recolección de estos desechos se cuenta con veinticuatro camiones recolectores y una planta de ciento setenta trabajadores.

72

D. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

En el Municipio de Coacalco, el crecimiento urbano se ha llevado a cabo en forma ordenada en términos generales, pues en su territorio se han construido grandes desarrollos habitacionales, los cuales se han ubicado en los espacios y tiempos para ofrecer la infraestructura que la población requiere. Sin embargo, no hemos escapado a los asentamientos humanos irregulares, debido a la gran demanda de vivienda popular a que se sometió el Municipio, lo que provocó la venta de lotes en terrenos ejidales y de propiedad privada, los cuales carecían de las autorizaciones administrativas para fraccionar, y por supuesto del equipamiento urbano necesario, así surgieron los asentamientos irregulares siguientes:

COLONIA REPÚBLICA MEXICANA

Esta comunidad tiene una superficie aproximada de 60 hectáreas, en las que se encuentran establecidas 1,575 viviendas pobladas por 8,820 habitantes.⁷³ Es conveniente aclarar que sólo son 30 hectáreas de esta colonia las que se encuentran pendientes de regularizar en su tenencia.

Lo anterior tiene su origen desde el inicio de la década pasada, pues el 25 de mayo de 1981 mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se expropió en favor del Municipio de Coacalco, 30 hectáreas de terreno pertenecientes al ejido

⁷³ *ibidem*, pág. 15

de San Francisco Coacalco, las cuales se destinarían al establecimiento del Panteón Municipal, Planteles de diferentes niveles educativos y una Escuela Normal con sus campos anexos; el Comisariado ejidal de aquél entonces, promovió juicio de garantías contra los actos concernientes a dicha expropiación realizados por el Secretario de la Reforma Agraria y del Presidente de la República, llegando el referido juicio hasta su revisión, donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, concedió el amparo y protección de la justicia federal al núcleo ejidal, dejando insubsistente el decreto expropiatorio.⁷⁴

Lo anterior trajo como consecuencia un estado de irregularidad en esa zona de Coacalco, pues el Ayuntamiento ya tenía en funcionamiento en una fracción de las 30 hectáreas, un panteón municipal, además de ya existir la edificación de una escuela normal e incluso ya había donado 2.5 hectáreas de terreno a las Preparatoria Regional de Coacalco, y a su vez los ejidatarios ya habían empezado la lotificación, venta y ocupación de aproximadamente 20 hectáreas, esto sin cumplir con los requisitos que señalan las disposiciones respectivas.

Cabe mencionar que desde el año de 1992, la Delegación en el Estado de México de la Secretaría de la Reforma Agraria, ha solicitado a las diferentes autoridades municipales que han sucedido, que manifiesten su interés jurídico en la reposición del expediente de expropiación, sin que hasta el momento exista una respuesta.

⁷⁴ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1994 - 1996, op. cit., págs. 19 y 20

Es preciso señalar al respecto, que en la actualidad no podría hacerse la reposición del expediente de expropiación, en virtud de que se ha modificado la causa de utilidad pública, pues en un principio fue la que establecía la antigua Ley de la Reforma Agraria en su artículo 112, fracción I, que a la letra dice "art. 112... Son causas de utilidad pública: fr. I, El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público". Aclarando que en la actualidad el Municipio de Coacalco únicamente ocupa una fracción aproximada de 4 hectáreas de esa zona, en la que presta el servicio público de panteón; otra fracción de 3.5 hectáreas es la que ocupa la Escuela Normal, que depende del Gobierno del Estado; 2.5 hectáreas que posee la Preparatoria Regional de Coacalco, la cual es parte integrante de la Universidad Autónoma del Estado de México y el resto 20 hectáreas en el que se encuentran asentamientos humanos irregulares.

Por lo antes comentado, no es posible que pueda reponerse el expediente expropiatorio, sino lo que es conveniente hacer, es que el Ayuntamiento de Coacalco solicite a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra(CORETT) su intervención para que de acuerdo a sus atribuciones, promueva ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 20 hectáreas para que se destinen a la regularización y tenencia de la tierra de sus ocupantes y por ende se les titulen.

En relación con la regularización del panteón Municipal, el Ayuntamiento de Coacalco debe solicitar, pero ahora directamente al Secretario de la Reforma Agraria, fundando su petición de expropiación en el artículo 93, fracción I de la ley Agraria, el cual establece, "art. 93 Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: fr. I El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos".

Así también el Ayuntamiento deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 60 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

En cuanto a las fracciones del ejido ocupadas por las dependencias del Gobierno Estatal, y de la Universidad Autónoma del Estado de México, estas deberán promover la regularización individualmente de sus posesiones.

Siguiendo lo anterior, podría terminar el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra de esa parte del ejido, el que ya casi cumple veinte años. Asimismo y de tomarse en cuenta esta opinión, la administración Municipal de Coacalco dejaría de erogar por sí sólo una indemnización para los ejidatarios por las 30 hectáreas, pues esta tendría que cubrirse en sus partes proporcionales por la Administración Municipal, La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por el Gobierno Estatal y por la Universidad Autónoma del Estado de México.

COLONIA POTRERO

El asentamiento irregular conocido como Potrero Popular, suma 237 lotes, donde se encuentran 1,328, habitantes.⁷⁵ Esta zona es un predio de propiedad privada debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad.⁷⁶

⁷⁵ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., pág. 15

⁷⁶ Fuente: Reg. Pub. De la Prop. Del Dist. De Tlalnepantla

El origen de la formación de esta comunidad data del año de 1982, cuando el titular de los derechos de propiedad inició la lotificación clandestina.

En el año de 1996, la Administración Municipal y la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM), iniciaron los trabajos tendientes a regularizar la tenencia de la tierra de esta colonia, siempre encontrando la oposición del lotificador, por eso inician la Averiguación Previa en la Agencia del Ministerio Público por el delito de fraccionar ilegalmente, el cual se tipifica en el Código Penal del Estado de México, averiguación que se consigna en su momento al Juzgado Noveno Penal de Primera Instancia.

En el año de 1997 llegan a un convenio el Organismo Estatal y el fraccionador, en el sentido que éste le otorgue personalidad jurídica para efectos de que inicie las gestiones administrativas a regularizar los asentamientos humanos; siendo en la actualidad una realidad el avance en el objetivo propuesto.⁷⁷

COLONIA EL GRANERO

La Colonia El Granero es una comunidad con 170 viviendas y 1,122 habitantes.⁷⁸

Este asentamiento pertenece al régimen de propiedad privada y se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad.⁷⁹

⁷⁷ Fuente: La CRESEM

⁷⁸ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., pág. 15

⁷⁹ Fuente: Reg. Pub. De la Prop. Del Dist. De Tlalnepantla

En 1986 se inicia este asentamiento irregular con 50 viviendas, las cuales carecían de la autorización estatal para ser lotificadas. Así también existió una falta de interés jurídico del lotificador para regularizar la propiedad, siendo los propios ocupantes los que tuvieron la necesidad de promover la legalización de sus posesiones, siendo aproximadamente veinticinco los que por la vía ordinaria civil ejercieron ante el Juez de Primera Instancia, la acción de usucapion, resolviéndose favorablemente y ordenándose las inscripciones al Registro Público de la Propiedad.

Es de señalarse que en la actualidad, se han vendido y ocupado fracciones de terreno de los lotes originales, por lo que resulta el incremento del número de viviendas de 50 a 170.

La Comisión para La Regulación del Suelo en el Estado de México(CRESEM), ha pretendido regularizar esta colonia de acuerdo a los lineamientos que marca la Ley de Asentamientos Humanos, sin embargo se ha tenido el rechazo de algunos ocupantes, en virtud de que argumentan tener título de propiedad de su lote, el que han promovido por conducto de abogados particulares.⁸⁰

En este caso concreto, sería conveniente que el Organismo Público Estatal promoviera individualmente a cada uno de los ocupantes, juicios ordinarios civiles, ejerciendo la acción de usucapion, para así obtener los títulos de propiedad y regularizar la tenencia de la tierra. Pues de lo contrario, sería necesario que la CRESEM promoviera la cancelación de las inscripciones registrales que se hubieren realizado, para así intentar la

⁸⁰ Fuente: La CRESEM

regularización con base en la Ley de Asentamientos Humanos, lo que a nuestro juicio sería más desgastante.

CABECERA MUNICIPAL, SAN LORENZO TETLIXTAC Y LA MAGDALENA HUIZACHITLA

Mención especial requieren los pueblos del Municipio de Coacalco, pues en estos existe la costumbre casi generalizada de sus habitantes de transmitir la propiedad de bienes inmuebles o fracciones de éstas, mediante simples contratos de compra-venta, lo que origina una irregularidad en la propiedad.

Además es de comentarse, que muchos predios de estos pueblos no se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Así también es de señalarse, que los terrenos contiguos a la Cabecera Municipal, fueron fraccionados ilegalmente y vendidos a los nuevos habitantes, formándose colonias como la **HIDALGO, EL GIGANTE y LOMA BONITA**, observándose que los terrenos donde se asentaron estas colonias carecen de antecedentes registrales.⁸¹

En la década de los ochenta, la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México realizó una intensa campaña de regularización de la propiedad en el Municipio de Coacalco, mediante el Procedimiento Administrativo de la Inmatriculación, el cual se prevé en el Código Civil del Estado de México y del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, sin embargo quedo inconclusa la regularización, por lo que sería

⁸¹ Fuente: Reg. Pub. De la Prop. Del Dist. De Tlalnepantla

conveniente que la Administración Municipal actual y el organismo público del Estado, promovieran este procedimiento en los pueblos del Municipio y en las colonias citadas.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO DE COACALCO COMO ENTE COADYUVANTE PARA ORDENAR Y REGULARIZAR LOS ASENTAMIENTO HUMANOS

A. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

La planeación es un instrumento que permite precisar de manera adelantada lo que se va hacer y la forma como se va a lograr.

Ubicando la Planeación en la acción gubernamental, tenemos que ésta pretende que su actuar sea orientado para el logro de objetivos, y evitar el inmediatismo del gobierno.

La Ley de Planeación y La Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de México, establecen la obligatoriedad de los ayuntamientos de formular sus planes de desarrollo, los que deberán contener un diagnóstico sobre las condiciones del Municipio, las metas a alcanzar, las estrategias que se utilizarán, los plazos de ejecución y las dependencias responsables de su cumplimiento.

El Ayuntamiento de Coacalco 1997-2000, elaboró en tiempo su plan de desarrollo, el cual en su capítulo IV, inciso 2.3, denominado Estructura Territorial y Bienestar Social, ubica y describe las áreas del territorio municipal autorizadas al suelo urbano, urbanizables y no urbanizables; por lo que se tienen bien definidas las zonas para el crecimiento de la población así como las que no son aptas para éste fin. Así también señala una superficie de 30 hectáreas de propiedad ejidal, que tiene problemas de irregularidad en los asentamientos humanos que ahí se han originado.

En el Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco, se plasman las estrategias a seguir para tener un desarrollo urbano ordenado y equilibrado, que a saber son las siguientes:

Condicionar el suelo para usos urbanos, a la factibilidad de los servicios e infraestructura.

Impedir los asentamientos irregulares.

Apoyar la regularización de los asentamientos humanos irregulares.

Crear la Comisión de Planeación para el Desarrollo Urbano.⁸²

Es conveniente apuntar que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, no faculta al Ayuntamiento para autorizar la realización de fraccionamientos o conjuntos urbanos, pues ésta es una atribución reservada al Gobierno Estatal quien la ejerce por conducto del Gobernador y La Secretaría de Desarrollo urbano y Obras Públicas, respectivamente, y únicamente queda al Ayuntamiento emitir su opinión respecto a la construcción de los desarrollo, requisito para su autorización si es favorable.⁸³

Así también es de señalarse que la Secretaría de Gobierno mencionada, solicita el punto de vista del Ayuntamiento sobre el dictamen de factibilidad que expide para la creación de nuevos asentamientos humanos, el cual debe contener:

Zonificación de los usos de suelo

Existencia y dotación de agua y seguridad del suelo

Preservación y protección de los elementos naturales

⁸² Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., págs. 64 y 65

⁸³ Ley de Asent. Hum. Del Edo. Méx., Art. 70, Fracc. II, Art. 96, Fracc. VII, Art. 115

Integración a la imagen urbana

Incorporación a la estructura vial

Equipamiento urbano y sistemas de agua potable y alcantarillado.⁸⁴

Por lo anteriormente comentado se puede afirmar que el municipio tiene la capacidad jurídica a través de sus representantes, de mantener un ordenamiento en los asentamientos humanos que se forman en su territorio, aunque no tenga la atribución de autorizarlos, pero si tiene el derecho de decidir y determinar si son convenientes o no. Además, para el caso concreto de Coacalco, el artículo 41 del bando Municipal establece la Obligación del Ayuntamiento de participar en la planeación de los procesos de conurbación.

En lo referente a los asentamientos humanos irregulares, el Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco, reconoce nada más la existencia de 30 hectáreas con este problema, las cuales no ubica, sin embargo es conocido que estas se encuentran en una parte de la colonia República Mexicana; en el apartado "D", del capítulo III de este trabajo, apuntamos y comentamos el origen y formación de este asentamiento, así como también las sugerencias para terminar con la problemática.

Existen diferentes ordenamientos jurídicos que otorgan al Municipio la facultad de intervenir en la regularización y tenencia de la tierra urbana, y así lo establecen las que a continuación menciono:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁸⁴ Ley de Asent. Hum. Del Edo. Méx., Art. 70, Fracc. I

"Art. 115.fr. V Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para...; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;..."

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México

"Art. 13 los Ayuntamientos del Estado tendrán, en las materias de que trata esta ley, las atribuciones siguientes. fr. XVIII. Intervenir en la regularización de la tierra urbana".

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

"Art. 31. Son atribuciones de los Ayuntamientos. fr. XXIV... intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana".

B. ORGANIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Siendo una facultad contemplada en diferentes preceptos jurídicos que establecen la intervención del Ayuntamiento en la ordenación, regulación y regularización de los asentamientos humanos, es necesario conocer dentro de los órganos administrativos municipales en quien recae esta responsabilidad.

En el caso concreto del Municipio de Coacalco, su Bando Municipal enuncia las dependencias municipales con que cuenta el Ayuntamiento para el despacho, estudio y planeación de los asuntos de carácter administrativo.⁸⁵

Así mismo, el Reglamento de la Administración Pública de Coacalco, señala las facultades de cada una de las dependencias administrativas, correspondiendo a la Dirección General de Desarrollo urbano, Obras y Servicios Públicos, la de ejercer las atribuciones en materia de planificación urbana y zonificación, así como la de coordinar y organizar programas de regularización de la tenencia de la tierra en coordinación con las autoridades competentes.⁸⁶

⁸⁵ Bando Municipal de Coacalco, Art. 28

⁸⁶ Reg. De Admón. Pub. Mpal. De Coacalco, Art. 17

C. APLICACIÓN DE LA LEY

En Coacalco, las autoridades municipales han ejercido en términos generales una política de observancia a la Ley en materia de asentamientos humanos, prueba de ello es que en su territorio existen aproximadamente un 90% de desarrollos habitacionales, los que cuentan con todos los servicios públicos y la infraestructura necesaria; sin embargo cabe mencionar, que en los asentamientos humanos irregulares que se formaron en las colonias República Mexicana, El Potrero y El Granero, fue muy tibia la acción municipal en la aplicación de la Ley, pues se permitió su construcción.

En la actualidad el Ayuntamiento de Coacalco ha formalizado la creación de un Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, en donde participan dependencias de los tres niveles de gobierno, las cuales aplican las atribuciones que en materia de asentamientos humanos corresponden a cada una, y tienen como objetivo promover programas ante las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de coordinar planes de desarrollo que beneficien al Municipio, además de prevenir y evitar la irregularidad de los asentamientos humanos, así como regularizar los ya existentes, apoyándose para todo en la legislación vigente.

D. CONVENIOS CON OTRAS AUTORIDADES

En cuanto a las atribuciones relativas al ordenamiento y regulación de los asentamientos, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México establece cuales son las que corresponden al Estado y a los Ayuntamientos. Sin embargo la Ley Orgánica Municipal prescribe la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda convenir con otras autoridades en cuanto al control y vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; así también la mencionada Ley señala la facultad para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, intervención que desde nuestro punto de vista puede ser directa o indirecta.

En el caso de Coacalco hemos visto la creación de un Comité de Prevención y Control del Crecimiento urbano, integrado por diversas autoridades, las cuales ejercen desde su esfera de competencia las atribuciones legales que en ordenamiento urbano tienen; ya se comentó la formación de dicho Comité, simplemente añadiremos que las dependencias que lo integran toman acuerdos para emprender acciones, y si consideramos que el Código Civil del Estado de México señala, que convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones; estamos en presencia entonces de un convenio.

El Ayuntamiento de Coacalco ha previsto en su Plan de Desarrollo, emprender acciones que requieren ser coordinadas, por ser situaciones que se comparten, por lo que creen necesario celebrar convenios con los Ayuntamientos de los Municipios colindantes.

AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC

Impedir los asentamientos humanos en la zona de la Sierra de Guadalupe, la cual se comparte con el Municipio de Ecatepec.

Impedir asentamientos humanos irregulares en los límites territoriales al este del Municipio de Coacalco.

AYUNTAMIENTO DE TULTITLAN

Impedir asentamientos humanos en la zona de la Sierra de Guadalupe, la cual se comparte con el Municipio de Tultitlán.⁸⁷

Quiero recordar que el Ayuntamiento de Coacalco 1994-1996, celebró un convenio de coordinación con la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (CRESEM), para efectos de que ésta realizara actividades de regulación de tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares, y en la actualidad éste organismo público ha iniciado las gestiones pertinentes para regularizar la propiedad a los poseedores de lotes en la colonia El Potrero, por lo que creo que necesariamente se haya suscrito un nuevo convenio con las autoridades municipales actuales.

Se anexa un formato de Convenio de Coordinación de 1994.

⁸⁷ Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, op. cit., pág. 74

Convenio de coordinación que celebran por una parte el Ayuntamiento Constitucional de _____, Edo. de México, representado por el Presidente Municipal Constitucional C.

y por la otra "La Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México", (Organismo Público Descentralizado de carácter estatal), representado por su Director General, Lic. Enrique Sandoval Gómez, a quienes en lo sucesivo se le denominará "El Ayuntamiento" y "La CRESEM" respectivamente, al tenor de las declaraciones y cláusulas siguientes:

DECLARACIONES:

1.- De "El Ayuntamiento"

A). Que en su carácter de autoridad municipal y la competencia que ejerce dentro de su demarcación territorial, con las atribuciones que le confiere el artículo 115, fracción I,II,III,IV,V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 15,133,142 y 156 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2,12,31 fracción XXIV y 48 fracción IV de la Ley Orgánica Municipal, así como los artículos 2 y 13 de la Ley de Asentamientos Humanos, ambas del Estado de México, concurre a la celebración del presente convenio para la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, que deberán realizarse en el ámbito de su municipio.

B). Que es el Presidente Municipal Constitucional en funciones, con facultades en términos de la fracción XXIV del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, el presente convenio para la eficaz prestación del servicio público de ordenación de la tenencia de la tierra y regularización de los asentamientos humanos, con asistencia del C.

, Secretario del Ayuntamiento y en cumplimiento de la obligación que le impone la fracción V del artículo 91, de la mencionada ley Orgánica.

C). Que su domicilio se encuentre ubicado en

2.- De "La CRESEM"

A). Declara que su representado es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de México, creado por decreto número 162 del 8 de julio de 1983, publicado en la Gaceta de Gobierno del 24 de agosto del mismo año, que se acredita como Director General de la "CRESEM", según consta su nombramiento en el acta relativa de la sesión ordinaria de la Junta Directiva del 11 de octubre de 1993, hecha constar en la escritura pública No. 92, volumen II especial, de fecha 12 de octubre del mismo año, pasada ante la fe del notario público No. 16 del Distrito Judicial de Texcoco, con residencia en Chimalhuacan, Edo de México, Lic. Carlos Enrique Valdés Ramírez y que entre sus atribuciones se encuentra en la señalada en el artículo 4 fracción I, del Decreto señalado con anterioridad, el cual le otorga facultades para coordinarse con los municipios en materia de desarrollo urbano.

B). Que su domicilio se encuentra ubicado en Km. 14.5 de la carretera Toluca-Tenango, San Antonio La Isla, Estado de México.

Declaran ambas partes, que están de acuerdo en participar coordinadamente en la ordenación de la tenencia de la tierra y en la regularización de los asentamientos humanos en este municipio, por lo que están de acuerdo en celebrar el presente convenio que se contiene en las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA: El objeto del presente convenio, es establecer las bases bajo las cuales "LA CRESEM" y "EL AYUNTAMIENTO", habrán de coordinarse para la regularización de los asentamientos humanos del territorio municipal, que así lo requieran.

SEGUNDA: Para el efecto de dar cumplimiento a la cláusula anterior "EL AYUNTAMIENTO", entregará a "LA CRESEM", el censo del asentamiento a regularizar, así como la documentación que pudiera ser objeto de análisis para la determinación del procedimiento a ejecutar con motivo de la regularización.

TERCERA: En los casos en que existan fraccionadores ilegales que no cuenten con la autorización y no hayan cubierto los derechos correspondientes, "EL AYUNTAMIENTO", ejercerá la acción en contra del fraccionador, por incumplimiento en el pago de impuestos y derechos por fraccionar, hasta concluir con el remate del predio en su favor, determinando las áreas destinadas a los servicios públicos, auxiliándose de "LA CRESEM" para la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

CUARTA: "LA CRESEM", una vez cumplido lo estipulado en la cláusula anterior, se obliga a llevar a cabo las acciones de regularización y trámites de escrituración que concluyen en la entrega del título de propiedad del tenedor precario del predio.

QUINTA: "EL AYUNTAMIENTO", en cumplimiento del presente convenio se obliga a autorizar los planos de la lotificación o subdivisión del predio a regularizar.

SEXTA: "EL AYUNTAMIENTO", de acuerdo a sus facultades se obliga a otorgar las facilidades técnicas y administrativas para que los trámites de regularización sean ágiles y expeditos.

SÉPTIMA: Para el caso de los predios que no han sido motivo de captura fiscal, y que la Ley prevea el cobro de cinco años anteriores a la fecha de su manifestación, "EL

AYUNTAMIENTO", se obliga a reducir el período citado a un año, con el objeto de estimular a los causantes en la participación del programa de regularización y como consecuencia de su ingreso al régimen fiscal.

OCTAVA: "EL AYUNTAMIENTO", se obliga a denunciar ante las autoridades competentes, todos aquellos actos de que tenga conocimiento en ejercicio de sus funciones y que constituyan o puedan constituir delitos en materia de asentamientos humanos y de tenencia de la tierra.

NOVENA: "EL AYUNTAMIENTO", se obliga a otorgar los recursos humanos y materiales, así como la instalación de una oficina en la cabecera municipal, para atender a los causantes sujetos a programas de regularización de la tenencia de la tierra.

DÉCIMA: "LA CRESEM", se compromete a llevar a cabo la entrega de escrituras de los predios regularizados dentro del territorio del municipio.

Las partes manifiestan que en el presente convenio no existe error, dolo, intimidación, violencia o cualquier otro vicio del consentimiento que pueda originar la nulidad absoluta o relativa del mismo.

Leído que fue por las partes del presente convenio y enteradas de su contenido y alcance legal, lo ratifican en todas y cada una de sus partes los que en el intervienen firmando para su constancia al calce y margen en a los días del mes de de mil novecientos noventa y cuatro.

"POR LA CRESEM"

LIC. ENRIQUE SANDOVAL GÓMEZ
DIRECTOR GENERAL

"POR EL AYUNTAMIENTO"

EL C.
PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL DE

E. PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

El Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, formula en su capítulo VII de la Instrumentación, proyectos y programas los cuales se integran en paquetes y se organizan en subsistemas, con los que se pretende dar respuesta a las demandas ciudadanas.⁸⁸

En el subsistema denominado Estructura Territorial, y marcado con el número 169, se describe el proyecto de regularización y tenencia de la tierra, el cual se planea realizar mediante una campaña, teniendo como ámbito territorial de aplicación todo el municipio, y señala el año de 1997 para su ejecución.

Así también en el subsistema de Administración y Gestión del Gobierno Municipal, se numera el proyecto 264, al que se nombra inmatriculación administrativa, el cual se traza para las colonias Ejidal, República Mexicana, Los Acuales, El Potrero y El Granero, para ejecutarse en 1997.

Así mismo en el Plan de Desarrollo en comento, también proyecta para los años de 1998, 1999 y 2000, las mismas campañas.⁸⁹

⁸⁸ *ibidem*, pág. 76

⁸⁹ *ibidem*

Es necesario precisar que debe entenderse la intervención de la autoridad municipal en la regularización de la tenencia de la tierra, sólo donde se ha generado un crecimiento desordenado de las zonas urbanas, sean estas de propiedad privada, ejidal o comunal; y en donde de acuerdo al grado de consolidación de los asentamientos, únicamente quede la alternativa de regularizar la propiedad, para así otorgar una seguridad jurídica a la tierra de los poseedores.

Como ya se ha comentado en este trabajo, el Municipio de Coacalco ha tenido en términos generales un desarrollo urbano ordenado, con la excepción de algunos pero no preocupantes asentamientos humanos irregulares, lo que mencionamos en el apartado "D" del capítulo III; sin embargo y recordando el diagnóstico contenido en el Plan de Desarrollo Municipal, tenemos que únicamente señala un asentamiento irregular de 30 hectáreas de superficie, el cual se localiza en una zona ejidal, y advirtiendo que el mismo Plan en su capítulo relativo a la instrumentación, establece proyectos y programas para la regularización de la tenencia de la tierra para todo el municipio, además de un programa o campaña específica de inmatriculación administrativa.

Es nuestro deber comentar las contradicciones que se observan en el citado Plan de Desarrollo, pues diagnóstica e instrumenta programas en el rubro de la regularización y tenencia de la tierra que no tienen una congruencia lógica, porque únicamente pueden regularizarse la tenencia de la tierra donde existen problemas de irregularidad, lo que nada más se presenta en contadas zonas del territorio municipal y no en su totalidad. Además en relación al programa de inmatriculación administrativa, es preciso señalar que este procedimiento consiste en inscribir en el Registro Público de la Propiedad, los inmuebles

que carecen de antecedentes de registro, esto mediante una resolución administrativa que así lo ordene; y el multicitado Plan incluye en su programa las colonias Ejidal, República Mexicana, Los Acuales, El Potrero y El Granero, teniendo todas ellas antecedentes registrales que hacen imposible jurídicamente el éxito del programa planeado. Cabe aclarar que únicamente 30 hectáreas de la colonia República Mexicana aún siguen perteneciendo al régimen ejidal, por lo que no se encuentran inscritas en el registro Público de la propiedad, pero que tampoco pueden regularizarse por el procedimiento administrativo de inmatriculación.⁹⁰

⁹⁰ Fuente: Reg. Pub de la Prop. Del Dist. De Tlalnepantla

F. SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

La Constitución Política general en su artículo 115 establece, que el Ayuntamiento es una autoridad y es quien administra el municipio.

Por lo que el Ayuntamiento como autoridad administrativa del municipio, puede emitir actos administrativos. Y debemos entender por acto administrativo, la declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.⁹¹

Ahora bien el Ayuntamiento puede realizar actos administrativos tendientes a dar solución a un problema de irregularidad en la tenencia de la tierra. Tenemos en Coacalco como caso concreto, la colonia El Potrero, pues es una facultad del Ayuntamiento de acuerdo al artículo 96 fracción VII de la Ley de Asentamientos Humanos, otorgar opinión para la construcción de un fraccionamiento, requisito necesario para que el gobierno estatal lo autorice y claro debe ser favorable la opinión. Y en la mencionada colonia, el fraccionador no cumplió con las obras de urbanización y equipamiento que establecen los artículos 93 y 94 de la Ley citada, sin embargo al ser una situación de hecho la lotificación y el asentamiento humano, además de existir un interés del Ayuntamiento en la regularización de la propiedad y un inminente beneficio a la comunidad, el Ayuntamiento de Coacalco seguramente ha otorgado u otorgará su opinión favorable para su autorización.

⁹¹ Manuel María Díez, Derecho Administrativo. T. III, pág. 14

Así también el Ayuntamiento de Coacalco, al suscribir convenios con otras autoridades, teniendo como objetivo dar solución a un problema de asentamientos humanos irregulares o prevenirlos en zonas de su territorio, está emitiendo una solución de carácter administrativo.

G. FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN POPULAR

El Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco 1997-2000, establece que los sectores social, público y privado, se encuentran representados en una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, y tiene como finalidad el promover un desarrollo urbano ordenado y equilibrado; así también señala que la Comisión participó en la elaboración de los programas y proyectos que se establecen en el Plan.

También dicho Plan prescribe que, los consejos de participación ciudadana, delegados municipales y organizaciones sociales, fueron consultados sobre los problemas de cada comunidad del municipio, para que en forma directa definieran las prioridades de sus necesidades.⁹²

Se desprende de lo anterior que, los programas y proyectos que se establecen en el Plan de Desarrollo, y específicamente en el caso que tratamos en el presente trabajo, esto es, en materia de ordenación y regularización de la tenencia de la tierra, se integraron al Plan por una petición de la comunidad para satisfacer una demanda.

Cabe mencionar que el Comité de Prevención y Control del Crecimiento Urbano de Coacalco, al cual hicimos referencias en el apartado "C" de éste capítulo, tiene dentro de sus acciones a seguir, la de impulsar la participación de la comunidad en las actividades de prevención y control de la irregularidad de los asentamientos humanos.

⁹² Plan de Des. Mpal. De Coacalco 1997 - 2000, págs. 55,64

CONCLUSIONES

Después de haberse hecho un análisis de los asentamientos poblacionales y de las formas de detentarse la propiedad en diferentes etapas de nuestra historia, así como la intervención del municipio en la ordenación y regularización de los asentamientos humanos, enfocado específicamente al municipio de Coacalco, podemos concluir en lo siguiente:

1.- Que si bien es cierto que el municipio no tiene la facultad de autorizar los fraccionamientos que se realizan dentro de su territorio, también es cierto que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México establece en su artículo 96 fracción VIII, que el ayuntamiento debe expresar su opinión favorable para su construcción; por lo que, si interviene el municipio en la ordenación de sus asentamientos. Sin embargo creemos que debe darse una total autonomía municipal, en donde se deje al municipio tomar sus propias decisiones y se emancipe de la tutela estatal, por eso sería conveniente una reforma a la legislación en materia de asentamientos humanos, donde se otorgue al municipio facultades para que pueda por sí solo autorizar la creación de fraccionamientos, lotificaciones y conjuntos urbanos; con las limitantes de que sean aprobadas por la ciudadanía y de que sean congruentes al Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

2. - El mandato constitucional que establece la intervención municipal en la regularización de los asentamientos humanos, ha sido parcialmente ejercida por el municipio de Coacalco, pues en la solución de este problema únicamente ha enlazado a la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (CRESEM) con los pobladores de las colonias El Potrero y El Granero, asentamientos humanos irregulares que

existen en el territorio municipal, pero es necesario precisar que es lo único realizado hasta el momento, aunque en su Plan de Desarrollo Municipal se establecen diversos programas, además con asignación de partidas presupuestales, para la regularización de la tenencia de la tierra, programas que no se han puesto en la práctica, pues dichos programas han sido mal planteados, pues únicamente puede regularizarse lo irregular y nunca podrá regularizarse lo que es regular, esto viene porque en los mencionados programas se plasman campañas de regularización de tenencia de la tierra para todo el municipio, como si todo el municipio fuera irregular, y ya se comentó en el cuerpo de esta tesis, que el municipio de Coacalco casi en su totalidad ha presentado un desarrollo urbano ordenado y por consiguiente también en su forma de adquirir la propiedad inmobiliaria. Por lo antes comentado se sugiere que realmente se tome en serio la planeación municipal, pues esta es el instrumento con el que cuenta el gobierno municipal para orientar su actuar.

BIBLIOGRAFIA

- Arnaiz Amigo, Aurora** Derecho Constitucional Mexicano, 2ª. ed., México, Ed. Trillas, 1990
- Castorena Jesús** El Problema Municipal Mexicano, 1ª. ed., 1ª. reimp., México Publicaciones de Banobras, 1982
- Chavez Padrón, Martha** El Derecho Agrario en México, México, Ed. Porrúa, 1981
- Eckstein Salomon** El Ejido Colectivo en México, 1ª. ed., 2ª. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1978
- Florescano Enrique** Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México "1500 - 1821", México, Ed. Porrúa, 1976
- Lecturas de Historia Universal** De Espartaco al Che y de Nerón a Nixon, 4ª. ed., México Ed. Pueblo Nuevo, 1976
- Manzanilla Shaffer, Víctor** Reforma Agraria Mexicana, 2ª. ed. México, Ed. Porrúa, 1977
- Medina Cervantes, José Ramón** Derecho Agrario, México, UNAM, 1986

- Mendieta y Nuñez, Lucio** El Derecho Precolombino, México, Ed. Porrúa, 1981
- Ochoa Campos, Moisés** La Reforma Municipal, 4ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1985
- Ochoa Campos, Moisés** El Municipio y su Evolución Institucional, 1ª. ed., 1ª. reimp., México, Fomum, 1987
- Rendón Huerta Barrera, Teresita** Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadez Diego** Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1983
- Sayeg Helú, Jorge** El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo I, México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1972
- Sayeg Helú, Jorge** El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1973
- Sayeg Helú, Jorge** El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo III, México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1974
- Sayeg Helú, Jorge** El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo IV, México, Ed. Cultura y Ciencia Política, 1975

Serra Rojas, Andrés

Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª. ed.,
México, Ed. Porrúa, 1991

Silva Herzog, Jesús

Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2ª. ed., 7ª.
reimp., México. Fondo de Cultura Económica, 1973

Tena Ramírez, Felipe

Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1975, 6ª. ed.
México, Ed. Porrúa, 1975

Ugarte Cortés, Juan

La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría
Constitucional del Municipio, México, Ed. Porrúa, 1985

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- Floresgomes González, Fernando*** *Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 26ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1987*
- y Carbajal Moreno, Gustavo***
- Silva Herzog, Jesús*** *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964*
- V. Castro, Juventino*** *Lecciones de Garantías y Amparo, 3ª. ed., México Ed. Porrúa, 1981*

LEGISLACIONES

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México,
Ed. Editores Mexicanos Unidos, 1993***

Ley Agraria, México, Ed. Sista, [s.f.].

***Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad
Rural, México, Ed. Sista, [s.f.].***

Código Civil del Estado de México, 4ª ed., México, Ed. Cajica, 1983

***Prontuario de Legislación Fiscal 1996, Gobierno del Estado de México,
Secretaría de Finanzas y Planeación, México, ed. Pliego Impresores, 1996***

Bando Municipal de Coacalco 1997

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Coacalco

DOCUMENTAL ESCRITA

Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México

Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999

Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1973

Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1974

Diario Oficial de la Federación del 3 de abril de 1979

Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1956

Gaceta de Gobierno del Estado de México del 24 de agosto de 1983

Plan de Centro de Población Estratégico de Coacalco 1990

Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco 1994 - 1996

Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco 1997 - 2000

INVESTIGACION DE CAMPO

Registro Público de la Propiedad y del Comercio

Av. Hidalgo, Colonia La Romana, Tlalnepantla, Estado de México

Comisión Para la Regulación del Suelo del Estado de México

Vía Morelos, Ecatepec, Estado de México